MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

NASKAH KOMPREHENSIF PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002

BUKU X
Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan

EDISI REVISI

SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI
2010

BHINNEKA TUNGGAL IKA
MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

NASKAH KOMPREHENSIF PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002

EDISI REVISI

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan
Mahkamah Konstitusi
2010

BHINNEKA TUNGGAL IKA

NASKAH KOMPREHENSIF
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945
Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002

Buku X
Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan

(EDISI REVISI)

TIDAK DIPERJUALBELIKAN

Tim Penyusun Naskah Komprehensif
Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945

Penerbit:
Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan
Mahkamah Konstitusi
2010

Tim Penyusun Naskah Komprehensif
Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945,
Naskah Komprehensif Perubahan
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002,
Buku X Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan
Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi;
Edisi Pertama, Juli 2008
Edisi Revisi, Juli 2010
xxx + 480 halaman; 15 x 21 cm.

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang
All right reserved

Hak Penerbitan©Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK
Cetakan Pertama, Juli 2008
Cetakan Kedua, Juli 2010 (Edisi Revisi)

ISBN
978-602-8308-41-0 (Jilid 10)
978-602-8308-29-8 (Jilid lengkap)

Penerbit:
Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan
Mahkamah Konstitusi
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat
PO Box 999 JKT 10000
Telp. +62 21 23529000, Fax. +62 21 3520177
laman: www.mahkamahkonstitusi.go.id
email: sekretariat@mahkamahkonstitusi.go.id

Tim Penyusun
Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945

Pengarah:

Mohammad Mahfud MD
Achmad Sodiki
M. Arsyad Sanusi
Muhammad Alim
Harjono
Maria Farida Indrati
A. Fadlil Sumadi
M. Akil Mochtar
Hamdan Zoelva

Narasumber:

Harun Kamil
Soetjipno
Lukman Hakim Saifuddin
Soedijarto
M. Hatta Mustafa
Amidhan
G. Seto Harianto
Valina Singka Subekti
Katin Subyantoro
Patrialis Akbar
T.M. Nurlif
Soetjipto
Ali Masykur Musa
JE. Sahetapy
Pataniari Siahaan
Andi Mattalatta
Happy Bone Zulkarnaen
Antonius Rahail

Jakob Tobing

Slamet Effendy Yusuf
A. M. Luthfi
Zain Badjeber
Asnawi Latief
Ahmad Zacky Siradj
Ali Hardi Kiaidemak
I Ketut Astawa
Frans FH. Matrutty
Fuad Bawazier
Rully Chairul Azwar
Agun Gunandjar Sudarsa
Baharuddin Aritonang
Achmad Hafidz Zawawi
Theo L. Sambuaga
Soewarno
Hendi Tjaswadi
Ida Fauziah

Pelaksana:

Pengarah: Janedjri M. Gaffar
Penanggungjawab: Noor Sidharta
Koordinator: Heru Setiawan
Penulis: Lulu Anjarsari P, Miftakhul Huda
Sekretaris: Sri Handayani
Lay out dan tata letak:
Herman To

Buku ini terdiri dari 10 judul
yang merupakan satu kesatuan:

Buku I
Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945

Buku II
Sendi-sendi/Fundamen Negara

Buku III
Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan

Buku IV
Kekuasaan Pemerintahan Negara

Buku V
Pemilihan Umum

Buku VI
Kekuasaan Kehakiman

Buku VII
Keuangan, Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial

Buku VIII
Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, dan Agama

Buku IX
Pendidikan dan Kebudayaan

Buku X
Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan

DARI PENERBIT

Penerbitan buku *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999–2002* edisi revisi yang terdiri atas 10 buku ini merupakan hasil kerjasama Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstituti (MK) dan Forum Konstitusi (FK), sebuah perhimpunan yang beranggotakan para perumus rancangan perubahan UUD 1945 (anggota Panitia Ad Hoc III/I Badan Pekerja MPR).

Buku edisi revisi ini diterbitkan dengan tujuan untuk mendokumentasikan proses perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR pada 1999–2002. Isi buku ini secara komprehensif memuat latar belakang, proses, dan hasil pembahasan dalam perubahan UUD 1945 sejak Perubahan Pertama hingga Perubahan Keempat. Pada edisi revisi ini juga telah ditambahkan beberapa materi baru yang bersumber dari berbagai macam Risalah Rapat MPR RI yang tidak terdapat pada buku edisi sebelumnya, di antaranya Rapat Tim Kecil, Rapat Lobi, Rapat Tim Perumus, Rapat Sinkronisasi, Rapat Finalisasi, Rapat Konsultasi, Rapat Uji Sahih, Rapat *Pre Review* dan Rapat *Review*. Selain itu, pada penerbitan edisi revisi ini, materi kutipan yang dicantumkan merujuk kepada naskah otentik *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 1999-2002* yang terdiri atas 17 jilid dan diterbitkan Sekretariat Jenderal MPR RI pada 2008 dan 2009.

Penerbitan buku edisi revisi ini terutama dimaksudkan untuk mendukung pelaksanaan tugas para hakim konstitusi dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara mengingat di dalam buku ini dapat diketahui maksud dan tujuan para

perumus rancangan perubahan UUD 1945 (*original intent*) sebagai salah satu metode penafsiran konstitusi. Hal ini sejalan dengan salah satu fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal konstitusi dan penafsir resmi konstitusi.

Selain itu, penerbitan buku edisi revisi ini juga diharapkan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi semua kalangan, khususnya bagi siapa saja yang melakukan pengkajian/penelitian tentang perubahan konstitusi yang terjadi pada 1999-2002. Oleh sebab itu, guna memperkaya isi buku edisi revisi ini, juga dimuat sejarah perumusan dan perdebatan topik-topik UUD 1945 sejak zaman Hindia Belanda, BPUPK, PPKI, Konstitusi RIS, UUDS 1950, Konstituante, hingga menjelang datangnya era reformasi.

Untuk memudahkan dan mempercepat pembaca memahami dan mendapatkan materi yang diinginkan, buku edisi revisi ini tetap disusun dengan sistematika per topik UUD 1945. Lebih dari itu, penyusunan buku edisi revisi ini yang melibatkan para perumus rancangan perubahan UUD 1945 (anggota PAH III/I BP MPR) sebagai narasumber memberikan nilai kesahihan dan akuntabilitas yang tinggi.

Buku edisi revisi ini dapat terbit atas dukungan dan kerja keras berbagai pihak. Untuk itu, atas nama penerbit, kami menyampaikan terima kasih kepada Ketua Mahkamah Konstitusi Bapak Prof. Dr. Mohammad Mahfud MD, S.H. yang senantiasa memberikan arahan dan dorongan dalam penyelesaian program ini. Demikian juga ucapan terima kasih kami sampaikan kepada para hakim konstitusi yang telah memberikan dukungan dan perhatian sepenuhnya.

Kami juga menyampaikan terima kasih dan penghargaan setinggi-tinggnya kepada seluruh nara sumber yang tergabung dalam FK yang telah terlibat secara intens dalam penyusunan naskah. Untuk tim pelaksana yang telah bekerja keras dan dengan tekun menulis naskah buku ini, kami sampaikan terima kasih. Semoga semua kerja keras dan pengabdian itu menjadi amal baik yang bernilai ibadah di sisi Allah SWT.

Akhir kata, semoga buku edisi revisi ini bermanfaat bagi upaya kolektif kita menegakkan konstitusi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta sekaligus mohon maaf apabila masih terdapat kekurangan dan kelemahan dalam penerbitan ini.

Jakarta, 5 Juli 2010
Sekretaris Jenderal
Mahkamah Konstitusi,

Janedjri M. Gaffar

SAMBUTAN
FORUM KONSTITUSI

Puji syukur senantiasa kami ucapkan kepada Allah Yang Maha Kuasa, atas petunjuk dan kekuatan yang dianugerahkanNya, sehingga edisi revisi buku NASKAH KOMPREHENSIF PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, dapat diterbitkan pada tahun 2010. Buku Naskah Komprehensif tersebut merupakan hasil kerjasama antara Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dan Forum Konstitusi serta terdiri atas sepuluh buku yang masing-masing mengangkat tema tertentu.

Penerbitan buku edisi revisi ini merupakan kelanjutan dari buku NASKAH KOMPREHENSIF PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 yang diterbitkan pada 2008 lalu. Sebagai buku revisi, edisi kali ini memuat perbaikan kutipan dan tambahan keterangan serta tambahan naskah yang pada buku edisi sebelumnya tidak ada. Pada edisi revisi ini juga telah ditambahkan beberapa materi baru yang bersumber dari risalah berbagai macam Rapat MPR RI yang tidak terdapat pada edisi sebelumnya, di antaranya adalah Rapat Tim Kecil, Rapat Lobi, Rapat Tim Perumus, Rapat Sinkronisasi, Rapat Finalisasi, Rapat Konsultasi, Rapat *Review* dan *Preview*, juga yang berasal dari Kegiatan Uji Sahih. Selain itu, pada penerbitan edisi revisi ini, materi kutipan yang dicantumkan merujuk kepada naskah otentik *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 1999-2002* yang terdiri atas tujuh belas jilid yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal MPR RI pada tahun 2008 dan tahun 2009.

Buku Naskah Komprehensif terbitan tahun 2008 disusun atas dasar Risalah Rapat-rapat MPR yang meliputi Risalah

Rapat Paripurna MPR, Risalah Rapat Pleno Badan Pekerja MPR, Risalah Rapat Pleno Panitia *Ad Hoc*, dan Risalah Rapat Pleno Komisi. Risalah Rapat-rapat tersebut dibuat segera setelah setiap rapat selesai dengan ketentuan bahwa apabila dalam waktu 3 X 24 jam tidak ada keberatan atau koreksi dari anggota MPR maka Risalah tersebut dinyatakan sah. Risalah Rapat-rapat tersebut dibuat dengan melakukan transkrip dari kaset rekaman rapat-rapat, sehingga relatif lengkap dan otentik.

Pada 2007 Sekretariat Jenderal MPR RI bekerja sama dengan Forum Konstitusi melakukan revisi atas Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena ternyata terdapat kekurangan kutipan dari berbagai pihak, selain juga terdapat beberapa kesalahan penulisan ungkapan bahasa asing, termasuk salah ketik. Revisi tersebut dilakukan dengan cara memutar ulang seluruh rekaman persidangan Rapat Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada 1999-2002, yang disesuaikan dengan transkrip yang telah dibuat sebelumnya. Keterlibatan Forum Konstitusi dalam merevisi Buku Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut terutama dalam rangka menjaga keotentikan risalah dimaksud.

Dalam melaksanakan revisi tersebut ditemukan beberapa hambatan karena ternyata terdapat beberapa rekaman yang tidak jelas suara rekamannya dan terdapat pula yang suaranya sama sekali tidak terdengar, bahkan terdapat kaset rekaman yang hilang. Dengan demikian dalam rangka revisi Buku Naskah Komprehensif terbitan tahun 2008, apabila tidak ditemukan sumber kutipan pada 17 buku Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tetapi terdapat dalam buku Naskah Komprehensif terbitan tahun 2008 maka kutipan tersebut tetap dimuat dengan bersumber pada Risalah rapat yang bersangkutan.

Dalam buku ini diungkapkan perdebatan pemikiran para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dan tanggapan masyarakat, pengamat, dan akademisi mengenai perubahan

Undang-Undang Dasar, baik melalui media massa, maupun dalam seminar dan perbincangan akademik. Dari pengamatan dan pengalaman kami selama ini selaku anggota PAH III tahun 1999 dan/atau anggota PAH I tahun 2000 - 2002, ternyata banyak aspek yang belum diketahui publik tentang latar belakang, proses, serta mekanisme pembahasan dalam perubahan UUD 1945 tahun 1999–2002, termasuk ruang lingkup perdebatan dan kedalaman diskusi yang berkembang di Majelis Permusyawaratan Rakyat. Melalui penyebaran informasi yang meliputi segenap data dan fakta sekitar perubahan UUD 1945, yang berlangsung dalam empat tahapan sejak tahun 1999 hingga tahun 2002, diharapkan pemahaman masyarakat semakin mendalam dan karena itu dapat mendorong keterlibatan yang lebih luas dalam upaya menegakkan UUD 1945 dan Pancasila.

Terbitnya buku ini merupakan wujud nyata pelaksanaan Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dan Forum Konstitusi yang antara lain adalah menerbitkan tiga buku, yaitu tentang: *Pelaksanaan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*; *Naskah Komprehensif Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*; dan *Konstitusi Ditinjau dari Berbagai Aspek*. Melalui Nota Kesepahaman tersebut, Mahkamah Konstitusi dan Forum Konstitusi secara nyata berikhtiar untuk mewujudkan kesadaran dan ketaatan berkonstitusi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dan Forum Konstitusi menyadari sepenuhnya bahwa betapa pentingnya untuk memahami apa maksud yang sesungguhnya di balik lahirnya pasal-pasal pada perubahan Undang-Undang Dasar. Apalagi disadari pula bahwa sangat sulit untuk membaca tumpukan risalah yang ribuan lembar halamannya dengan pembahasan setiap pasal yang tersebar di beberapa buku, karena risalah tersebut adalah himpunan

notulen dari seluruh rapat dalam rangka pembahasan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebuah Undang-Undang Dasar tidak dapat dipahami secara utuh hanya dengan membaca teks pasal-pasal yang tertulis saja, akan tetapi perlu dipahami juga suasana kebatinan (*geistlichen hintergrund*) dari berbagai peristiwa yang terjadi ketika Undang-Undang Dasar atau perubahan itu terjadi, yang meliputi segenap latar belakang lahirnya pasal-pasal, serta ruang lingkup perdebatan ketika pasal itu dirumuskan. Ini menjadi sangat penting ketika kita melakukan penafsiran konstitusi agar konstitusi itu menjadi konstitusi yang hidup (*living constitution*) dan berkembang dalam masyarakat dengan tetap terjaga makna, maksud, dan tujuan setiap pasal dan ayatnya (*original intent).* Dengan demikian interpretasi dan penafsiran atas UUD 1945 mampu mewadahi dinamika masyarakat akan tetapi tetap dalam koridor *original intend*-nya. Perubahan UUD 1945 sebagai konsekuensi dari dinamika masyarakat senantiasa dimungkinkan, namun tetap harus melalui ketentuan Pasal 37 UUD 1945.

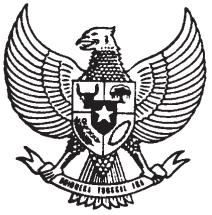
Forum Konstitusi adalah sebuah forum tempat berkumpulnya para anggota Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR tahun 1999 dan Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, periode 2000-2002, yang merancang perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002. Forum ini bertujuan tercapainya kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang sadar dan taat terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang diberkahi Tuhan Yang Maha Esa. Dalam kegiatan rutinnya, Forum Konstitusi mengamati dan mendiskusikan setiap perkembangan implementasi konstitusi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, melakukan sosialisasi dan pemasyarakatan undang-undang dasar baik secara mandiri maupun bekerja sama dengan lembaga Negara dan instansi Pemerintah.

Bagi Forum Konstitusi, yang sebagian besar anggotanya terlibat penuh dalam penyusunan buku ini sebagai narasumber, penyusunan buku ini bagai memutar kembali setiap episode perdebatan yang penuh dengan semangat kebersamaan dan kekeluargaan yang dilandasi oleh kecintaan kepada bangsa dan negara, walaupun kadang-kadang terjadi perdebatan sengit ketika membahas pasal-pasal tertentu. Dengan demikian bagi Forum Konstitusi penulisan ini merupakan penulisan dokumentasi sejarah tentang perkembangan, kemajuan, dan modernisasi sistem ketatanegaraan Indonesia dengan tetap mempertahankan nilai-nlai luhur warisan *founding fathers*. Harapan kami, buku ini, yang merupakan hasil kerja sama Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dan Forum Konstitusi, akan bermanfaat bagi bangsa dan negara serta generasi yang akan datang.

Terima kasih kami sampaikan kepada Ketua Mahkamah Konstitusi dan para Hakim Konstitusi, Sekretaris Jenderal, serta seluruh jajarannya atas kerjasama dalam menyusun dan menerbitkan buku ini, serta kepada seluruh tim penulis yang telah bekerja keras, meluangkan waktu dan pengorbanan lainnya dalam menyusun buku ini.

Jakarta, 7 Juli 2010

Harun Kamil, S.H.	**Ahmad Zacky Siradj**
Ketua	Sekretaris



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

PENGANTAR
KETUA MAHKAMAH KONSTITUSI
EDISI REVISI

Saya menyambut dengan gembira penerbitan Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Edisi Revisi** ini. Setidaknya terdapat dua alasan mengapa saya menyambut gembira penerbitan buku ini.

Pertama, buku ini mampu memotret secara utuh dan lengkap pembahasan perubahan UUD 1945 yang dilakukan selama empat tahap perubahan sejak 1999 sampai dengan 2002. Sehingga dengan membaca buku ini, pembaca akan segera dapat memahami suasana kebatinan yang menjadi latar belakang filosofis, sosiologis, politis dan yuridis perumusan butir-butir ketentuan dalam UUD.

Kedua, penerbitan buku ini melengkapi segenap ikhtiar yang dilakukan bangsa ini dalam rangka mewujudkan supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi dapat terwujud manakala masyarakat mendapatkan informasi yang cukup tentang bagaimana mengenal, mengerti dan memahami konstitusi sebelum kemudian sampai kepada fase implementasi nilai-nilai konstitusi ke dalam praktik kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Keistimewaan Buku

Pada 2008 lalu, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi telah menerbitkan Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002**. Sebagai sebuah karya, buku tersebut secara substansial memiliki keistimewaan tersendiri, yang menurut sepengetahuan saya, tidak dijumpai pada buku-buku yang lain, bahkan buku yang juga membahas perdebatan dalam perdebatan dan pembahasan perumusan UUD.

Buku tersebut menjadi sebuah karya yang sangat penting dalam pendokumentasian sejarah konstitusi Indonesia. Sebagaimana saya tuliskan di paragraf awal pengantar ini, buku tersebut mampu memotret secara utuh dan lengkap pembahasan perubahan UUD 1945 yang dilakukan selama empat tahap perubahan sejak 1999 sampai dengan 2002. Buku tersebut memberikan gambaran yang gamblang tentang mengapa, bagaimana, dan untuk apa suatu butir ketentuan perubahan dimasukkan ke dalam UUD 1945 hasil perubahan.

Sejauh yang saya tahu, penerbitan buku tersebut pada awalnya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan kepentingan internal Mahkamah Konstitusi yakni dalam memeriksa setiap perkara yang diajukan sesuai kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945. Buku tersebut menjadi semacam pegangan normatif para hakim konstitusi untuk memahami secara tepat mengenai prinsip, ide, dan gagasan serta spirit yang terkandung dalam UUD 1945 hasil perubahan yang telah dilakukan pada 1999-2002.

Berkat keberadaan buku tersebut, para hakim konstitusi tidak mengalami kesulitan untuk menangkap suasana kebatinan yang muncul dalam dinamika yang terjadi selama proses pembahasan perubahan konstitusi. Dengan demikian tidak terdapat kesulitan pula untuk memahami esensi, makna dan manfaat dari adanya butir ketentuan-ketentuan baru dalam UUD 1945.

Gagasan Penerbitan Buku

Apabila dilakukan penelusuran, gagasan penerbitan buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002** pada dasarnya dilatarbelakangi oleh beberapa hal berikut. ***Pertama***, kelangkaan buku yang berisi tentang pembahasan dan perdebatan secara komprehensif dalam rapat-rapat atau sidang-sidang para pembentuk konstitusi. ***Kedua***, kebutuhan Mahkamah Konstitusi untuk memperoleh data dan dokumen pembahasan perubahan UUD 1945 yang tersusun secara sistematis dan komprehensif. ***Ketiga***, kesadaran akan pentingnya menyediakan informasi yang akurat dan sistematis bagi para penyelenggara negara dan warga masyarakat untuk memahami dan melaksanakan Konstitusi.

Terkait dengan kelangkaan buku, meskipun ada, tetapi sangat jarang ditemui buku yang disusun untuk membahas dan mengulas perdebatan dalam perumusan UUD. Sepengetahuan saya, buku paling anyar yang mengulas perdebatan dalam perumusan UUD adalah buku karya **RM. A. B. Kusuma** berjudul *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, itupun diterbitkan pada 2004 silam yang kemudian direvisi pada 2009. Setelah itu, hampir tidak dijumpai lagi buku sejenis dengan judul-judul baru, sebelum kemudian Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002** diterbitkan.

Saya tidak mengetahui secara persis mengapa tidak banyak orang atau pihak-pihak yang memiliki ketertarikan menulis buku-buku jenis itu. Tetapi yang jelas, kelangkaan buku jenis itu kurang menguntungkan bagi masyarakat untuk mendapatkan bacaan-bacaan yang bermanfaat menambah wawasan dan pemahaman mengenai latar belakang perumusan butir-butir ketentuan dalam UUD.

Dalam perkembangannya, kelangkaan buku yang membahas dan mengulas perdebatan dalam perumusan UUD juga dirasakan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal dan penafsir konstitusi. Meskipun

sebenarnya data dan dokumen pembahasan perubahan UUD 1945 sudah ada tetapi karena tidak tersusun secara sistematis dan komprehensif, maka keadaan itu kurang menunjang kelancaran fungsi Mahkamah Konstitusi. Bagi para hakim konstitusi yang dituntut untuk memahami aspek *original intent* perumusan butir-butir ketentuan UUD 1945 sebagai salah satu metode penafsiran Konstitusi maka kehadiran buku yang menyediakan informasi dan data secara sistematis dan komprehensif mengenai perdebatan dalam perumusan UUD akan bermanfaat dan banyak membantu.

Bagi para penyelenggara negara dan masyarakat, informasi yang sistematis dan akurat juga merupakan sebuah keniscayaan. Adalah sudah menjadi tugas dan tanggung jawab para penyelenggara negara dan warga masyarakat dalam jabatan dan pekerjaan apapun, untuk tunduk dan patuh kepada konstitusi. Tunduk dan patuh dalam konteks ini tentu saja harus diartikan dalam arti memahami dan melaksanakan konstitusi. Untuk dapat mencapai tahap memahami dan melaksanakan konstitusi, diperlukan informasi yang cukup mengenai konstitusi. Buku yang secara sistematis memuat informasi akurat terkait dengan landasan filosofis, sosiologis, politis dan historis perumusan butir-butir ketentuan dalam UUD 1945 akan menjawab kebutuhan tersebut.

Kesahihan Informasi

Kesahihan informasi yang disampaikan oleh Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002** tidak perlu diragukan. Sebab, sumber utama penulisan buku tersebut adalah risalah-risalah rapat Panitia Ad Hoc (PAH) III dan I Badan Pekerja (BP) MPR serta sidang-sidang MPR selama proses perubahan UUD 1945 sejak 1999-2002. Risalah adalah dokumen tertulis yang menggambarkan secara apa adanya mengenai suasana rapat dengan segala dinamikanya. Dalam hal ini, risalah-risalah yang dijadikan sumber adalah risalah-risalah yang telah disusun dan diterbitkan secara resmi oleh Sekretariat Jenderal MPR sehingga otensitasnya terjamin.

Namun demikian, untuk mencapai tingkat otensitas dan kesahihan yang lebih tinggi lagi, proses penyusunan dan penulisan buku tersebut dibantu oleh informasi yang didapatkan dari narasumber. Narasumber di sini adalah mereka yang terlibat langsung dalam proses perumusan perubahan UUD 1945. Oleh karena itu, sangat tepat langkah "menggandeng" Forum Konstitusi (FK) sebagai narasumber sekaligus mitra bestari (*reviewer*).

Sebagaimana diketahui, FK adalah wadah organisasi yang menghimpun para anggota Panitia Ad Hoc (PAH) III/I Badan Pekerja (BP) MPR yang dulu bertugas merancang perubahan UUD 1945 pada 1999-2002. Keterlibatan FK sebagai narasumber sekaligus mitra bestari (*reviewer*), dimaksudkan agar buku ini memiliki tingkat otensitas dan kesahihan yang tinggi. Bagaimanapun, dalam penulisan buku tersebut kedudukan FK sangat strategis dan tidak tergantikan oleh pihak-pihak lainnya. Sebab, dari FK didapatkan informasi ''tangan pertama", yang jelas akan memberikan jaminan terhadap otensitas dan kesahihan buku ini.

Penyempurnaan Buku

Dalam perkembangan berikutnya, ternyata Sekretariat Jenderal MPR melakukan langkah-langkah penyempurnaan terhadap risalah-risalah rapat Panitia Ad Hoc (PAH) III dan I Badan Pekerja (BP) MPR serta sidang-sidang MPR selama proses perubahan UUD 1945 sejak 1999-2002, yang telah diterbitkan sebelumnya. Penyempurnaan risalah tersebut secara otomatis mengakibatkan perubahan yang cukup signifikan terhadap isi Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002** baik pada kutipan maupun penambahan materi-materi yang lain.

Berdasarkan hal tersebut, maka revisi terhadap isi buku tersebut adalah sebuah keniscayaan. Sebab, sebuah buku akan kehilangan atau setidaknya berkurang kadar keotentikannya sebagai sumber informasi manakala sumber utama penulisannya juga mengalami perubahan-perubahan. Atas alasan tersebut, saya menyambut baik gagasan untuk

melakukan penyempurnaan Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002**.

Setelah melewati proses pembahasan, revisi atau penyempurnaan terhadap buku tersebut akhirnya dapat diselesaikan. Selesainya rangkaian proses penyempurnaan Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002** tersebut ditandai dengan diterbitkannya buku tersebut dalam edisi revisi.

Saya menghargai setiap langkah yang ditempuh dalam proses penyempurnaan buku tersebut. Terlebih lagi, ketika proses penyempurnaan buku tersebut masih berorientasi pada otensitas dan kesahihan informasi. Guna menjamin hal tersebut, selain mengacu pada risalah-risalah rapat Panitia Ad Hoc (PAH) III dan I Badan Pekerja (BP) MPR serta sidang-sidang MPR yang sudah disempurnakan oleh Sekretariat Jenderal MPR, penyempurnaan buku ini juga dengan melibatkan kembali FK sebagai narasumber. Dengan demikian, kehadiran buku ini menjadi sangat signifikan untuk dikatakan sebagai hasil sebuah proses revisi dan penyempurnaan.

Sebagaimana sudah saya kemukan di awal, sekali lagi, saya menyambut baik dan gembira terhadap penerbitan Buku **Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Edisi Revisi** ini. Harapan saya sederhana dan tidak jauh berbeda dengan harapan-harapan pada buku edisi sebelumnya, yaitu agar kehadiran buku ini bermanfaat bagi banyak kalangan dan semakin memperkaya khazanah sejarah ketatanegaraan Indonesia, khususnya sejarah konstitusi.

Saya menyampaikan terima kasih dan penghargaan kepada FK yang ikut bekerja keras serta menyumbangkan waktu dan pikiran dalam proses penyusunan buku edisi revisi ini. Demikian juga, saya mengucapkan terima kasih kepada seluruh tim pelaksana proses penyempurnaan buku yang telah dengan cermat dan tekun turut menyumbangkan andil besar dalam penulisan naskah buku ini.

Meskipun buku ini merupakan hasil proses revisi atau penyempurnaan, akan tetapi bukan berarti buku ini akan tampil dalam kondisi yang sempurna. Tidak ada di dunia ini yang dapat tampil dengan sempurna, kecuali Sang Pemilik Kesempurnaan. Untuk itu, saya menyadari bahwa meskipun telah diupayakan untuk ditampilkan sebaik mungkin, akan tetapi buku ini tetap masih mungkin menyimpan berbagai kekurangan di antara kelebihan dan keunggulannya. Oleh karena ini, saya mohon permakluman atas kekurangan-kekurangan yang masih ada dalam buku edisi revisi ini. Selanjutnya, perbaikan dan penyempurnaan lanjutan terhadap buku ini pada masa-masa mendatang masih terbuka lebar untuk dilakukan.

Dengan diterbitkannya **Buku Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar, Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Edisi Revisi** maka seluruh kalangan masyarakat yang menginginkan dan membutuhkan pengetahuan dan informasi dari buku ini, baik untuk kepentingan kegiatan penyelenggaraan negara maupun untuk kepentingan ilmiah-akademis, akan segera terpenuhi.

Semoga bersama dengan segenap pembacanya, buku ini memiliki peran strategis untuk meretas sebuah jalan baru menuju terwujudnya tatanan negara hukum yang lebih demokratis, aman, damai, adil dan sejahtera. Selamat membaca.

Jakarta, 7 Juli 2010

Prof. Dr. Moh. Mahfud MD

DAFTAR ISI

Dari Penerbit vii
Sambutan Forum Konstitusi xi
Pengantar Ketua Mahkamah Konstitusi xvii
Daftar Isi xxv
Daftar Singkatan xxviii

BAB I
PENDAHULUAN 1

BAB II
LATAR BELAKANG SEJARAH 7
A. Sejarah Pasal Perubahan UUD..... 7
1. Pasal Perubahan UUD dalam Pembahasan BPUPK 7
2. Pasal Perubahan UUD dalam Konstitusi RIS 12
3. Pasal Perubahan UUD dalam UUDS 1950 14
B. Sejarah Aturan Peralihan..... 20
1. Aturan Peralihan dalam Pembahasan BPUPK 20
2. Aturan Peralihan dalam Konstitusi RIS 29
3. Aturan Peralihan dalam UUDS 1950..... 31
C. Sejarah Aturan Tambahan..... 32
1. Aturan Tambahan dalam Pembahasan BPUPK 32
2. Aturan Tambahan dalam Konstitusi RIS 34
3. Aturan tambahan dalam UUDS 1950..... 34

BAB III
PERUBAHAN UUD 1945 MENGENAI PASAL PERUBAHAN UUD 1945 37
A. Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua 37
B. Pembahasan pada Masa Perubahan Ketiga 38
C. Pembahasan pada Masa Perubahan Keempat 62

BAB IV
PERUBAHAN UUD 1945 MENGENAI ATURAN PERALIHAN 169
A. Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua 170
B. Pembahasan pada Masa Perubahan Ketiga 177
C. Pembahasan pada Masa Perubahan Keempat 179

BAB V
PERUBAHAN UUD 1945 MENGENAI ATURAN TAMBAHAN 371
A. Pembahasan pada Masa Perubahan Pertama 371
B. Pembahasan pada Masa Perubahan Ketiga 376
C. Pembahasan pada Masa Perubahan Keempat 377

BAB V
PENUTUP 455
Daftar Pustaka 465
Lampiran 468
Biodata Singkat Tim Penyusun 477

DAFTAR SINGKATAN

ADB	:	Asian Development Bank
APBN	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Asmas	:	Aspirasi Masyarakat
BI	:	Bank Indonesia
BLT	:	Bantuan Langsung Tunai
BNI	:	Bank Negara Indonesia
BP	:	Badan Pekerja
BPK	:	Badan Pemeriksa Keuangan
BPKP	:	Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan
PUPK	:	Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan
BUMD	:	Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	:	Badan Usaha Milik Negara
CBS	:	*Currency Board System*
CIDES	:	*Center for Information and Development Studies*
CINAPS	:	*Centre for Information and Policy Studies*
CSIS	:	*Center for Strategic and International Studies*
Depsos	:	Departemen Sosial
DPA	:	Dewan Pertimbangan Agung
DPD	:	Dewan Perwakilan Daerah
DPK	:	Dewan Pemeriksa Keuangan
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DUD	:	Dewan Utusan Daerah
Ekuin	:	Ekonomi, Keuangan, dan Industri
F-KKI	:	Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesa
F-PBB	:	Fraksi Partai Bulan Bintang
F-PDIP	:	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan

F-PDKB	:	Fraksi partai Demokrasi Kasih Bangsa
F-PDU	:	Fraksi Persatuan Daulat Ummah
F-PG	:	Fraksi Partai Golkar
F-KB	:	Fraksi Kebangkitan Bangsa
F-PPP	:	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan
F-Reformasi	:	Fraksi Reformasi
F-TNI/Polri	:	Fraksi Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Republik Indonesia
F-UG	:	Fraksi Utusan Golongan
Golkar	:	Golongan Karya
IAR	:	*Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer*
ICW	:	*Indische Comptabiliteits Wet*
IDT	:	Inpres Desa Tertinggal
IMF	:	International Monetary Fund
Irjen	:	Inspektur Jenderal
Itwilprop	:	Inspektorat Wilayah Propinsi
JPS	:	Jaring Pengaman Sosial
K.H.	:	Kyai Haji
KB	:	Keluarga Berencana
KCK	:	Kredit Candak Kulak
KMB	:	Konferensi Meja Bundar
Kupedes	:	Kredit Usaha Pedesaan
LN	:	Lembaran Negara
LPTP	:	Lembaga Pengembangan Teknologi Pedesaan
Menkeu	:	Menteri Keuangan
Menko	:	Menteri Koordinator
MPR	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPRS	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
NICA	:	Netherland Indies Civil Administration
NKRI	:	Negara Kesatuan Republik Indonesia
ORI	:	Oeang Republik Indonesia
P4KT	:	Program Peningkatan Pendapatan Petani Kecil Terpadu
PAH	:	Panitia *Ad Hoc*
Perda	:	Peraturan Daerah

Perpu	:	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
PHK	:	Pemutusan Hubungan Kerja
PPKI	:	Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PPW	:	Program Pengembangan Wilayah
PSM	:	Pekerja Sosial Mandiri
RAPBN	:	Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
RDPU	:	Rapat Dengar Pendapat Umum
RI	:	Republik Indonesia
RIS	:	Republik Indonesia Serikat
SLTA	:	Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
SLTP	:	Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
Tap	:	Ketetapan
Tatib	:	Tata tertib
Unhas	:	Universitas Hasanuddin
UNS	:	Universitas Negeri Sebelas Maret
Unsri	:	Universitas Sriwijaya
UPI	:	Universitas Pendidikan Indonesia
UU	:	Undang-undang
UUD 1945	:	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
UUDS	:	Undang-Undang Dasar Sementara

BAB I
PENDAHULUAN

Menulis kembali jalannya pembahasan dan perdebatan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dari tahun 1999–2002 bukanlah hal yang mudah, walaupun rentang peristiwa belum lama berlangsung. Uraian dalam buku ini menyuguhkan secara objektif apa yang dibahas dan dibicarakan oleh para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ketika mendiskusikan usul-usul perubahan sehingga melahirkan pasal-pasal perubahan Undang-Undang Dasar sekarang ini.

Bahan-bahan yang digunakan adalah bahan resmi dan otentik dari risalah-risalah sidang yang dikeluarkan oleh MPR. Keterlibatan penuh dari para narasumber yang merupakan pelaku sejarah perubahan yaitu para anggota Panitia Ad Hoc (PAH) III (1999) maupun para anggota PAH I (1999-2002) Badan Pekerja (BP) MPR RI yang tergabung dalam Forum Konstitusi yang berasal dari berbagai fraksi di MPR pada saat itu menjadikan nilai otentisitas buku ini lebih terjaga.

Namun demikian, buku ini tidak dapat merekam secara utuh semua aspek dan sisi perdebatan termasuk suasana kebatinan yang melingkupi ketika perubahan itu terjadi. Materi pembahasan dalam forum-forum lobi dan pertemuan tidak resmi yang kadang-kadang menentukan dalam perumusan akhir tidak semuanya terekam dalam buku ini. Tetapi secara khusus kenangan dan ingatan pribadi para anggota PAH tentang latar belakang lahirnya satu pasal termasuk pasal-pasal perubahan

yang ditulis dalam buku ini akan ditulis dalam sebuah buku tersendiri, yang merupakan rangkaian dari penerbitan buku ini.

Menelusuri seluruh materi pembahasan mengenai topik Perubahan UUD 1945, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan dalam tumpukan risalah perubahan Undang-Undang Dasar yang ribuan lembar jumlahnya bukanlah pekerjaan yang mudah. Karena itu, buku ini dimaksudkan untuk menjadi wahana yang memberi kemudahan bagi peminat yang hendak menelusuri berbagai sisi perdebatan serta pandangan yang berkembang saat perubahan dilakukan. Mengetahui asal usul lahirnya sebuah pasal perubahan adalah sangat penting untuk memahami Undang-Undang Dasar terutama dari sisi *original intent* (maksud awal) dari para perumus perubahan Undang-Undang Dasar sebagai sebuah metode penafsiran konstitusi. Seluruh pembahasan yang tersebar dalam berbagai buku risalah mengenai Perubahan UUD 1945, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan telah terangkum dalam buku ini. Dengan demikian, uraian dalam buku ini tidak lain dari sistematisasi risalah yang tersebar itu.

Buku ini adalah bagian dari sepuluh buku dengan topik yang berbeda yang membahas reformasi konstitusi di Indonesia. Kesepuluh buku ini sengaja diterbitkan untuk menjadi sumber informasi untuk memahami secara menyeluruh segala yang berkaitan dengan perubahan UUD 1945, yaitu mengenai proses dan mekanisme perubahan (secara khusus ditulis dalam Buku I), ruang lingkup pembahasan dan perdebatan di MPR. Uraian dalam buku ini memberikan gambaran yang jelas dinamika pembahasan dan perdebatan yang terjadi antaranggota PAH melalui pandangan dan pendapat resmi fraksi-fraksi di MPR serta pandangan para anggota MPR di tingkat PAH, Komisi, maupun Paripurna secara individual. Demikian juga pandangan dan pendapat dari para ahli secara perorangan maupun Tim Ahli yang secara khusus diangkat oleh BP MPR mendampingi PAH I untuk memberikan pandangan-pandangan, pendapat, serta rumusan pasal-pasal mengenai topik Perubahan UUD 1945,

Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan, termasuk pandangan dan pendapat dari tokoh-tokoh organisasi masyarakat dan profesi baik yang diundang secara resmi atau yang didatangi di daerah-daerah di seluruh Indonesia.

Untuk lebih memberikan pemahaman terhadap perkembangan ketatanegaraan kita —walaupun tidak secara langsung berkaitan dengan pembahasan dalam perubahan UUD 1945— buku ini juga menguraikan sedikit latar belakang pengaturan maupun praktik ketatanegaraan Indonesia sebelumnya terkait dengan Perubahan UUD 1945, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan. Hal itu dilakukan untuk memberikan gambaran tentang perkembangan pengaturan dan praktik ketatanegaraan Indonesia yang juga turut mempengaruhi pandangan para anggota MPR dalam merumuskan pasal-pasal perubahan UUD 1945.

Buku ini secara khusus menguraikan tiga topik yang berbeda namun sangat berkaitan yaitu mengenai Perubahan UUD 1945, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan. Uraian dimulai dari latar belakang sejarah pengaturan dan praktik terkait ketiga topik tersebut dalam perjalanan negara Indonesia sejak di jaman Hindia Belanda, perumusan dalam BPUPK, maupun dalam perjalanan bangsa setelah Indonesia merdeka, yaitu masa berlakunya UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS, serta kembali berlakunya UUD 1945 hingga masa dimulainya perubahan Undang-Undang Dasar ini.

Uraian dalam buku ini memberikan gambaran yang jelas betapa luasnya sudut pandang topik yang berkembang dalam pembahasan perubahan. Pandangan dari para ahli di bidang yang bersangkutan, pimpinan organisasi massa maupun profesi, kalangan kampus dan akademisi, pandangan masyarakat umum dari seluruh daerah di Indonesia melalui penyerapan aspirasi masyarakat seperti secara umum, serta hasil-hasil studi banding dari berbagai negara ditulis dalam buku ini, telah turut mewarnai dan mempengaruhi cara pandang dan pendapat para anggota MPR mengenai suatu topik atau pasal yang akan diubah.

Metode penulisan buku ini mengikuti urutan waktu, mekanisme dan tingkat pembahasan di MPR. Dimulai dari pembahasan pada periode tahun 1999, 2000, 2001 dan terakhir tahun 2002. Tampak jelas bahwa Perubahan Keempat tahun 2002 tidaklah berdiri sendiri akan tetapi merupakan rangkaian pembahasan dan kristalisasi pemikiran dari proses pembahasan sebelumnya. Karena itu, perubahan UUD 1945 yang terdiri dari Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga dan Perubahan Keempat adalah satu rangkaian perubahan yang merupakan satu kesatuan. Apa yang diubah pada Perubahan Pertama adalah hanya terkait dengan pembatasan kekuasaan Presiden dan peningkatan kewenangan DPR dalam pembentukan undang-undang, karena waktu yang sangat terbatas pada saat itu. Semula pasal-pasal yang belum selesai dibahas pada Perubahan Pertama akan diselesaikan seluruhnya pada Perubahan Kedua bulan Agustus tahun 2000. Akan tetapi, ternyata tidak seluruhnya juga dapat diselesaikan pada tahun 2000, sehingga harus dibahas kembali dan diputuskan pada tahun 2001 yaitu pada Perubahan Ketiga. Demikian juga beberapa pasal tersisa yang belum dicapai kesepakatan pada Perubahan Ketiga dibahas kembali dan diselesaikan pada Perubahan Keempat tahun 2002. Perubahan seluruh pasal terkait dengan topik ini diputuskan secara musyawarah mufakat.

Penulisan buku ini juga mengikuti mekanisme dan tingkat pembahasan perubahan UUD 1945 di MPR yang dilakukan melalui proses yang sangat panjang. Pada tahun 1999, pembahasan perubahan UUD 1945 dimulai dari pemandangan umum setiap fraksi pada rapat pleno BP MPR dalam Sidang Umum (SU) MPR 1999. Kemudian dibahas secara mendalam pada rapat-rapat PAH III sebagai salah satu alat kelengkapan BP MPR yang ditugasi untuk membahas dan menyiapkan bahan perubahan UUD 1945 dalam waktu sekitar 10 hari. Tentang Perubahan UUD 1945, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan praktis belum semuanya dibahas pada Perubahan Pertama tahun 1999, karena pada saat itu hanya fokus pada pembatasan kekuasaan Presiden dan peningkatan peran DPR

sebagai lembaga legislatif dalam rangka *checks and balances* (saling mengawasi dan mengimbangi).

Pada Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga, dan Perubahan Keempat, alat kelengkapan BP MPR yang dibentuk bernama PAH I yang bertugas melanjutkan perubahan UUD 1945 dalam setiap Sidang Tahunan (ST) MPR dengan waktu hampir 12 bulan. Baik pada PAH III maupun PAH I, hasil-hasil pembahasan pada Pleno PAH yang belum ada kesepakatan dikerucutkan pada tingkat lobi antarfraksi dalam PAH. Kemudian dilanjutkan untuk dirumuskan oleh tim perumus dan sinkronisasi yang hasilnya disahkan dalam Pleno PAH untuk dilaporkan ke Rapat Paripurna BP MPR. Hasil BP MPR inilah yang menjadi bahan untuk dibahas pada Rapat Paripurna MPR untuk disahkan.

Pada tingkat pembahasan di Rapat Paripurna MPR, dimulai dari pemandangan umum fraksi atas rancangan perubahan UUD, kemudian dibahas di tingkat Rapat Komisi. Pada Rapat Komisi inilah dilakukan pembahasan kembali atas seluruh materi rancangan perubahan. Terhadap pasal-pasal yang belum dapat disepakati di tingkat Rapat Komisi didiskusikan kembali dan diselesaikan pada tingkat lobi antar fraksi yang kemudian disahkan oleh Rapat Komisi. Hasil Rapat Komisi inilah yang disahkan pada tingkat Rapat Paripurna MPR yang memiliki kewenangan mengubah pasal-pasal UUD 1945. Kemudian buku ini diakhiri dengan bagian penutup yang merangkum serta menyimpulkan seluruh uraian yang ada dalam buku ini.

Dalam seluruh pembahasan perubahan UUD 1945 ini, diikuti oleh semua fraksi yang ada di MPR, yaitu.

1. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP);
2. Fraksi Partai Golkar (F-PG);
3. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP);
4. Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB, yaitu dari Partai Kebangkitan Bangsa);
5. Fraksi Reformasi (F-Reformasi, terdiri dari Partai Amanat Nasional dan Partai Keadilan);

6. Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB);
7. Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (F-KKI, yaitu gabungan dari beberapa partai politik, yaitu PDI, IPKI, PNI-MM, PKP, PP, dan PKD);
8. Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah (F-PDU, yaitu gabungan dari Partai Nahdlatul Ummah, Partai Kebangkitan Umat, Partai Politik Masyumi, Partai Daulat Rakyat, dan Partai Syarikat Islam Indonesia);
9. Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (F-PDKB);
10. Fraksi Utusan Golongan (F-UG);
11. Fraksi TNI/Polri; serta
12. Fraksi Utusan Daerah (F-UD, dibentuk pada ST MPR 2001 dan baru terlibat pembahasan pada Perubahan Keempat pada 2002).

Pada bagian akhir dari tulisan ini ditutup dengan kesimpulan untuk memberikan kemudahan memahami seluruh uraian dalam buku ini.

BAB II
LATAR BELAKANG SEJARAH PASAL PERUBAHAN UUD, ATURAN PERALIHAN, DAN ATURAN TAMBAHAN

A. Sejarah Pasal Perubahan UUD

Pasal Perubahan UUD dalam Pembahasan BPUPK

Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) dibentuk dan melakukan sidang-sidangnya pada masa Perang Asia Timur Raya. Badan itu merupakan suatu badan penyelidikan kemerdekaan yang dibentuk Jepang. Hal itu merupakan strategi politik Jepang untuk tetap mendapat dukungan dari para pemimpin rakyat Indonesia dalam Perang Asia Timur Raya. Awalnya, pada 7 September 1944, Perdana Menteri Koiso menjanjikan bahwa Indonesia akan mendapatkan kemerdekaannya pada suatu waktu di masa mendatang. Namun, janji itu kian lama tidak kunjung nyata. Akhirnya, pada awal 1945 Jepang mulai ditekan untuk menyatakan janji kemerdekaan itu.[1]

Sebuah rancangan Undang-Undang Dasar Sementara pernah muncul di masa reses persidangan BPUPK. Walaupun telah mengadakan rapat yang berlangsung dari 28 Mei sampai

[1] Howard Palfrey Jones, *Indonesia: The Possible Dream,* (Singapore: Gunung Agung, Pte. Ltd., MCMLXXX), hlm. 94. Padahal Badan ini dibentuk pada tanggal 29 April 1944 melalui Makloemat *Gunseikan*. Di mana pada akhir 1943 Pemerintah Pendudukan Jepang telah mengangkat *sanyo* (penasihat Indonesia), yang disusul "janji kemerdekaan" untuk membuat rencana dan memberi nasihat dalam proses pembentukan Badan Penyelidikan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK). Umar Basalim, *Pro-Kontra Piagam Jakarta di Era Reformasi*, (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000), hlm. 20-21.

dengan 1 Juni 1945 BPUPK belum memasuki secara langsung pembahasan mengenai perancangan atau perumusan apalagi pengesahan suatu konstitusi negara. Hal-hal yang dibahas dalam rapat tersebut adalah makna dan substansi kemerdekaan, fundamen negara, serta bentuk dan susunan negara. Rancangan Undang-Undang Dasar Sementara diajukan kepada *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai* (BPUPK) di masa resesnya melalui sebuah surat yang bertanggal 15 Juni 2605 (1945) di Jakarta.[2]

Adanya, kata ”sementara” di belakang kata ”Undang-Undang Dasar” menunjukkan sifat kesementaraannya sebagaimana ditegaskan oleh namanya, yaitu Undang-Undang Dasar Sementara.

> Untuk dapat menghadapi peristiwa-peristiwa berhubung dengan berlakunya peperangan Asia Timur Raya yang telah memuncak ini, menetapkan Undang-Undang Dasar sebagai berikut yang hanya akan berlaku selama ada peperangan. [3]

Rancangan Undang-Undang Dasar Sementara berupa rumusan dasar tentang pola tata negara dan terdiri 18 pasal yang diusulkan oleh kelompok P.A.H. Djajadiningrat, atau dikenal dengan Kelompok Tujuh.[4] Dalam rancangan itu, Pasal 18 adalah pasal akhir yang merupakan pasal Aturan Penutup.

> Dalam tiga bulan sesudah berakhirnya peperangan Asia Timur, maka Dewan Pimpinan Negara harus membentuk satu Badan Perwakilan Rakyat yang akan menetapkan Undang-Undang Dasar baru.
>
> Pasal ini diandaikan sebagai sebuah pasal yang akan mengatur perubahan atau pembentukan Undang-Undang Dasar negara yang baru melalui Badan Perwakilan Rakyat (parlemen) yang akan dibentuk. [5]

---

[2] RM. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945.* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 192. Lihat pula M. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945,* Jilid I (Jakarta: Siguntang, 1959), hlm. 713-718.

[3] RM. AB. Kusuma*., Op.Cit.,* hlm. 192. lihat juga M. Yamin, *Op.Cit.,* hlm. 714.

[4] Kelompok ini dijuluki “kelompok tujuh” karena keanggotaannya tersusun dari tujuh orang, diantaranya; Prof. Dr. Pangeran A. Hoesein Djajadiningrat, Prof. Dr. R. Supomo, Mr. R. Suwandi, Mr. R. P. Singgih, Mr. R. Sastromoeljono, M. Sutardjo Kartohadikusumo, dan Mr. R. Soebardjo. Lihat RM. AB. Kusuma, *Op.Cit*., hlm. 5.

[5] *Ibid.,* hlm. 195.

Pada masa Sidang Kedua BPUPK, 10 Juli 1945, dibentuk kepanitiaan yang akan membahas masalah hukum dasar, keuangan dan perekonomian, serta pembelaan. Panitia Hukum Dasar yang diketuai oleh Soekarno merupakan suatu kelompok kepanitiaan (*Bunkakai*) yang bertugas mengumpulkan pendapat dan usulan mengenai Rancangan Undang-Undang Dasar. Pada 11 Juli 1945, kepanitiaan itu mulai bersidang dan diakhiri dengan pembentukan Panitia Kecil, yaitu Panitia Perancang Hukum Dasar yang bertugas merancang undang-undang dasar baru. Panitia tersebut mulai membahas perancangan undang-undang dasar hari berikutnya, 12 Juli 1945. Anggota Panitia Kecil, antara lain, Wongsonagoro, Soebardjo, Maramis, Soepomo, Sukiman, dan Agus Salim. Atas usulan Wongsonagoro, Soepomo terpilih sebagai ketuanya.

Rapat besar yang membahas perumusan UUD berlangsung pada 13 Juli 1945. Saat itu, Panitia Kecil perancang UUD melaporkan Rancangan UUD yang memuat 42 pasal.[6] Di dalam rancangan tersebut belum terdapat suatu klausul yang secara tegas mengatur perubahan UUD. Namun, telah ada empat ayat dan lima pasal Aturan Peralihan, ditambah satu pasal Aturan Tambahan. Demikian juga dalam rancangan UUD kedua yang disampaikan pada 14 Juli 1945 dan dibahas pada esok harinya, 15 Juli 1945, tidak ditemukan pasal yang membahas perubahan UUD. Hanya ada enam pasal dengan angka Romawi tentang Aturan Peralihan tanpa ayat seperti sebelumnya, ditambah satu pasal Aturan Tambahan.[7] Hingga rancangan UUD ketiga, disampaikan pada 16 Juli 1945, kondisinya tetap sama seperti rancangan sebelumnya.[8] Pada 17 Juli 1945, BPUPK telah berhasil menyusun Rancangan UUD untuk negara Indonesia baru.

Sebenarnya, kebijakan Pemerintah Balatentara Dai Nippon tidak menghendaki UUD dirumuskan oleh BPUPK. Jepang merencanakan kelak UUD disusun oleh PPKI.[9] Namun,

---

6 *Ibid*., hlm. 316-323.

7 *Ibid.,* hlm. 343-345.

8 *Ibid.,* hlm. 453-454.

9 *Ibid*., hlm. 212. Lihat juga perkataan Ketua Radjiman dalam rapat besar laporan kerja Panitia Hukum Dasar tanggal 14 Juli 1945 yang bertugas merancang undang-undang dasar "... bahwa persidangan ini masih rahasia", hlm. 324.

kelompok Indonesia tetap menjalankan agenda mereka dan mengabaikan usulan Jepang. [10]

Setelah Proklamasi Kemerdekaan dibacakan oleh Soekarno-Hatta pada 17 Agustus 1945 di Jalan Pegangsaan Timur 56, Jakarta, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) melanjutkan sidang keesokan harinya. Sidang pertama diselenggarakan pada 18 Agustus 1945.

Dalam sidang tersebut dilanjutkan pembahasan-pembahasan perumusan UUD. Soekarno sebagai ketua sidang memberikan kesempatan kepada semua anggota untuk menyampaikan pandangan umum atas rancangan UUD yang dibahas dalam rapat itu. Berulang kali Soekarno menyatakan sifat kesementaraan UUD yang tengah dibahas itu.

> Tuan semua tentu mengerti, bahwa Undang-Undang Dasar yang kita buat sekarang ini adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan, ini adalah Undang-Undang Dasar kilat (*revolutie grondwet*). [11]

Atas ungkapan sifat kesementaraan UUD ini, muncul usulan dari Iwa Kusuma Soemantri untuk menambahkan klausul tentang perubahan UUD. Usulan itu kemudian ditanggapi oleh Soepomo yang mengemukakan alasan pentingnya suatu pasal yang mengatur perubahan UUD.

> Memang harus ada Bab XVI (setelah Bab XV tentang Bendera dan Bahasa), tentang perubahan Undang-Undang Dasar. Yaitu yang memuat pasal baru ayat (1) yang menentukan, bahwa untuk mengubah Undang-Undang Dasar, sekurang-kurangnya T![12] dari jumlah anggota harus hadir. Jadi untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya T! dari banyaknya anggota harus hadir dalam sidang. Dan ayat (2) bahwa putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada yang hadir.[13]

---

[10] Howard Palfrey Jones, *Op.cit.*, hlm. 94. Pada sidang 14 Juli berikutnya, Ketua Radjiman mengingatkan bahwa sidang perumusan rancangan undang-undang dasar ini masih bersifat rahasia, menunjukkan BPUPK memang tidak dikehendaki untuk merumuskan suatu undang-undang dasar. Lihat Rapat Besar Pada Tanggal 14-7-2605; RM. A.B.Kusuma, *Op.Cit.,* hlm. 324.

[11] Kata "Sementara" tertulis dengan huruf "s" besar, tidak ditulis kecil sebagaimana pelisanan biasanya. Lihat *Ibid.,* hlm. 479.

[12] Soepomo sendiri menggunakan istilah „T!" ini. Lihat *Ibid.,* hlm. 481. T! ini sama dengan 2/3 sebagaimana gambaran ini terlihat dalam percontohan yang dikemukakan Soepomo di hadapan forum. *Ibid*., hlm. 490.

[13] *Ibid.,* hlm. 481.

Ketika forum memasuki pembahasan pasal demi pasal, tibalah pada pembahasan tentang Perubahan UUD. Soekarno, pimpinan rapat, memberi pengantar dan menanyakan apakah Soepomo mempunyai usul tentang Pasal Perubahan. Dia pun menyampaikan sebagai berikut:

> Untuk Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya T! daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir dalam persidangan. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya T! daripada jumlah anggota yang hadir.[14]

Usul Soepomo ditanggapi oleh Soebardjo yang menyetujui kalimat pertama, tetapi keberatan dengan kalimat kedua yang menyangkut putusan perubahan karena berpotensi menyebabkan diktator. Dia mengusulkan hendaknya disebutkan dengan kata "dengan suara terbanyak". Dengan demikian, jaminan perubahan UUD menjadi lebih baik.[15]

Pemimpin rapat memberi tanggapan atas usulan tiga kata dari Soebardjo. Pada dasarnya pemimpin rapat setuju bahwa istilah "T!" dapat menimbulkan *minderheidsprobleem*. Jika ditentukan dengan suara terbanyak, ketentuan itu harus dibuang. Sebab sudah ada frasa "semua dengan suara terbanyak."[16]

Dengan melihat perdebatan atas apa yang diusulkan, Soepomo kemudian memberi ulasan atas istilah "T!".

> ... dengan teori Tuan Soebardjo, umpamanya ada 90 anggota malah harus ada 46 anggota yang mufakat. Sebab yang hadir harus sekurang-kurangnya ada T! x 90 = 60 orang dari 60 orang ini T! x 60 = 40 orang sebetulnya bisa mengubah Undang-Undang Dasar. Kalau menurut Tuan Soebardjo harus ada 46 orang yang mufakat.[17]

Pemimpin rapat, Soekarno, menawarkan titik-titik pembahasan dari dua kalimat redaksi untuk Pasal 37 yang perlu memperoleh tekanan. Setelah meminta pendapat mengenai kalimat pertama itu kepada forum sidang dan disepakati, Soekarno lalu merujuk kalimat kedua.

---

14 *Ibid.,* hlm. 490.
15 *Ibid.*
16 *Ibid.*
17 *Ibid.*

> Kemudian kalimat kedua, ada yang mufakat jika dicoret sama sekali. Akibatnya 31 anggota bisa mengubah Undang-Undang Dasar, tetapi menurut Ki Bagoes Hadikoesoemo perubahan Undang-Undang Dasar adalah begitu penting, sehingga dianggap 31 anggota masih kurang. Karena itu beliau setuju dengan kalimat dahulu yang diusulkan oleh tuan Soepomo. Sekarang kita memilih antara dua paham ini.[18]

Saat itu anggota PPKI yang ikut bersidang berjumlah 25 orang. Setelah Soekarno menawarkan siapa yang sepakat dengan usulan Soepomo, yaitu dengan persetujuan sekurang-kurangnya T! daripada jumlah anggota yang hadir, muncullah 16 anggota yang mengangkat tangan pertanda setuju. Lalu, Soekarno kembali membacakan usulan utuh dari Soepomo itu sebagai rumusan yang telah disepakati.

> Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya T! daripada jumlah anggota yang hadir. Inilah bab pengunci dan pasal pengunci. [19]

PPKI telah berhasil membuat rumusan UUD 1945 termasuk Pasal 37 yang secara resmi diberitakan dalam Berita Repoeblik Indonesia[20], edisi Tahun II No. 7, pada 15 Februari 1946.

Pasal Perubahan UUD dalam Konstitusi RIS

Sejak Belanda mengakui kemerdekaan dan kedaulatan Indonesia dalam bentuk negara Republik Indonesia Serikat (RIS) pada 27 Desember 1949, berlaku undang-undang dasar baru menggantikan UUD 1945, yaitu Konstitusi RIS. Pada periode itu, tentu tidak ditemukan adanya proses atau bentuk perubahan UUD 1945. Meskipun Pasal 37 pada Bab XVI memuat ketentuan mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar. Namun, yang terjadi waktu itu bukan perubahan UUD, melainkan pergantian UUD.

---

18 *Ibid*.

19 *Ibid*.

20 *Berita Repoeblik Indoenesia* adalah sebuah Penerbitatan Resmi Pemerintah Repoeblik Indonesia yang terbit tiap tanggal 1 dan 15.

Rumusan Pasal Perubahan di dalam Konstitusi RIS berada di Bab VI yang terdiri atas dua pasal, yakni Pasal 190 dan Pasal 191.

BAB VI

Perubahan, Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup

Bagian I

Perubahan

Pasal 190

(1) Dengan tidak mengurangi jang ditetapkan dalam pasal 51, ajat kedua, maka Konstitusi ini hanja dapat diubah dengan undang-undang federal dan menyimpang dari ketentuan2nja hanja diperkenankan atas kuasa undang-undang federal; baik Dewan Perwakilan Rakjat maupun Senat tidak boleh bermupakat ataupun mengambil keputusan tentang usul untuk itu, djika tidak sekurang-kurangnja dua-pertiga dari djumlah anggota sidang menghadiri rapat.

(2) Undang-undang sebagai dimaksud dalam ajat pertama, dirundingkan pula oleh Senat menurut ketentuan2 Bagian II Bab IV.

(3) Usul undang-undang untuk mengubah Konstitusi ini atau menjimpang dari ketentuan2nja hanja dapat diterima oleh Dewan Perwakilan Rakjat ataupun oleh Senat dengan sekurang-kurangnja dua-pertiga djumlah suara anggota jang hadir.

Djika usul itu dirundingkan lagi menurut jang ditetapkan dalam pasal 132, maka Dewan Perwakilan Rakjat hanja dapat menerimanja dengan sekurang-kurangnja tiga-perempat dari djumlah suara anggota jang hadir.

Pasal 191

(1) Dengan tidak mengurangi ketentuan2 umum tentang mengeluarkan dan mengumumkan undang-undang federal, maka perubahan2 dalam Konstitusi diumumkan

oleh Pemerintah dengan keluhuran, menurut tjara jang akan ditentukannja.

(2) Naskah Konstitusi jang diubah itu diumumkan sekali lagi oleh Pemerintah setelah, sekadar perlu, bab2nja, bagian2 tiap2 bab dan pasal2nja diberi nomor berturut dan penundjukan2nja diubah.

(3) Alat2 perlengkapan berkuasa jang sudah ada dan peraturan2 serta keputusan2 jang berlaku pada saat suatu perubahan dalam Konstitusi mulai berlaku, dilandjutkan sampai diganti dengan jang lain menurut Konstitusi, ketjuali djika melandjutkannja itu berlawanan dengan ketentuan2 baru dalam Konstitusi jang tidak memerlukan peraturan undang2 atau tindakan2 mendjalankan jang lebih landjut. [21]

Pasal Perubahan UUD dalam UUDS 1950

RIS hanya bertahan kurang lebih delapan bulan, yaitu dari 27 Desember 1949 hingga 15 Agustus 1950. Peristiwa perubahan RIS menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terjadi pada 17 Agustus 1950. Konstitusi RIS berakhir dan diganti dengan Undang-Undang Dasar Sementara RI (UUDS) 1950.

UUDS 1950 ditetapkan berdasarkan undang-undang federal, yakni UU Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi RIS menjadi UUDS RI. Konstitusi itu dinamakan ”sementara” karena menunggu terpilihnya Dewan Konstituante yang akan menyusun konstitusi baru.

Dalam Bab V UUDS 1950 tentang Konstituante diterangkan bahwa Konstituante ialah badan pembuat UUD dan bersama-sama Pemerintah menerapkan UUD baru pengganti UUDS 1950 ini (Pasal 134). Anggota Konstituante dipilih berdasarkan perhitungan bahwa setiap 150.000 jiwa penduduk warga negara Indonesia mempunyai seorang wakil (Pasal 135). Pemilihannya dilakukan secara umum oleh warga negara Indonesia secara bebas dan rahasia.

Pasal 137 Konstituante memuat ketentuan bahwa

[21] Mr W.A. Engelbrecht, *Kitab2 Undang2, Undang2 dan Peraturan2 serta Undang2 Dasar Sementara Republik Indonesia*, (Leiden-A.W Sijtoff’s Uitgeversmij N.V. ,1954), hlm. 24a-25.

rancangan undang-undang dasar baru dapat diputuskan jika rapatnya dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota. Dalam pemberlakuannya, rancangan undang-undang dasar baru itu harus telah diterima dengan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah suara anggota yang hadir dan kemudian disahkan oleh Pemerintah.

Sementara itu, pasal yang khusus mengatur mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar dalam UUDS 1950 ini diatur dalam Bab VI tentang Perubahan, Ketentuan Peralihan, dan Ketentuan Penutup pada Bagian I tentang Perubahan, dalam Pasal 140 sampai dengan Pasal 141. UUDS berlaku sejak 17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959.

Rumusan Pasal Perubahan UUDS 1950 sebagai berikut.

BAGIAN I

Perubahan

Pasal 140

Segala usul untuk mengubah Undang-undang Dasar ini menundjuk dengan tegas perubahan jang diusulkan.

Dengan undang-undang dinjatakan bahwa untuk mengadakan perubahan sebagaimana diusulkan itu, ada dasarnja.

Usul perubahan Undang-undang Dasar, jang telah dinjatakan dengan undang-undang itu oleh Pemerintah dengan amanat Presiden disampaikan kepada suatu Badan bernama Madjelis Perubahan Undang-undang Dasar, jang terdiri dari Anggauta-anggauta Dewan Perwakilan Rakjat Sementara dan Anggauta-anggauta Komite Nasional Pusat jang tidak mendjadi Anggauta-anggauta Dewan Perwakilan Rakjat Sementara.

Ketua dan Wakil-Ketua Dewan Perwakilan Rakjat Sementara mendjadi Ketua dan Wakil-Ketua Madjelis Perubahan Undang-undang Dasar.

Jang ditetapkan dalam pasal 66, 72, 74, 75, 91, 92 dan 94 berlaku demikian djuga bagi Madjelis Perubahan Undang-undang Dasar.

Pemerintah harus dengan segera mengesahkan rantjangan

perubahan Undang-undang Dasar jang telah diterima oleh Madjelis Perubahan Undang-undang Dasar.

Pasal 141

Dengan tidak mengurangi ketentuan-ketentuan umum tentang membentuk dan mengundangkan undang-undang, maka perubahan-perubahan dalam Undang-undang Dasar diumumkan oleh Pemerintah dengan keluhuran.

Naskah Undang-undang Dasar jang diubah itu diumumkan sekali lagi oleh Pemerintah setelah, sekadar perlu, bab-babnja, bagian-bagian tiap-tiap bab dan pasal-pasalnja diberi nomor berturut dan penundjukan-penundjukkannja diubah.

Alat-alat perlengkapan berkuasa jang sudah ada dan peraturan-peraturan serta keputusan-keputusan jang berlaku pada saat suatu perubahan dalam Undang-undang Dasar mulai berlaku, dilandjutkan sampai diganti dengan jang lain menurut Undang-undang Dasar, ketjuali djika melandjutkannja itu berlawanan dengan ketentuan-ketentuan baru dalam Undang-undang Dasar jang tidak memerlukan peraturan undang-undang atau tindakan-tindakan pelaksanaan jang lebih landjut. [22]

Salah satu keputusan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah kembali ke UUD 1945 dan mencabut pemberlakuan UUDS. Dengan dekrit itu, tidak ada perubahan terhadap pasal-pasal maupun ayat-ayat pada UUD 1945 sehingga dalam Pasal 37 tentang ketentuan Perubahan juga tidak ada perubahan.

Isi Dekrit Presiden dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1959 tentang Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 150 Tahun 1959, tentang Dekrit Presiden Republik Indonesia, Panglima Tertinggi Angkatan Perang dan tentang Kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945. Berikut bunyinya.

[22] Mr W.A. Engelbrecht, *Kitab2 Undang2, Undang2 dan Peraturan2 serta Undang2 Dasar Sementara Republik Indonesia*, (Leiden-A.W Sijtoff's Uitgeversmij N.V., 19540, hlm. 13c - 13d.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 150 Tahun 1959 Dekrit

Presiden Republik Indonesia/

Panglima Tertinggi Angkatan Perang

Tentang

Kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945

Dengan Rachmat Tuhan Jang Maha Esa

Kami Presiden Republik Indonesia/Panglima Tertinggi Angkatan Perang

Dengan ini menjatakan dengan Chidmat:

Bahwa andjuran Presiden dan Pemerintah untuk kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945, jang disampaikan kepada segenap Rakjat Indonesia dengan Amanat Presiden pada tanggal 22 April 1959, tidak memperoleh keputusan dari Konstituante sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Sementara;

Bahwa berhubung dengan pernjataan sebagian terbesar Anggota-anggota Sidang Pembuat Undang-Undang Dasar untuk tidak menghadiri sidang lagi, Konstituante tidak mungkin menjelesaikan tugas jang dipetjajakan oleh Rakjat kepadanja;

Bahwa hal jang demikian menimbulkan keadaan ketatanegaraan jang membahajakan persatuan dan keselamatan Negara, Nusa dan Bangsa, serta merintangi pembangunan semesta untuk mentjapai masjarakat jang adil dan makmur;

Bahwa dengan dukungan bagian terbesar Rakjat Indonesia dan didorong oleh kejakinan kami sendiri, kami terpaksa menempuh satu-satunja djalan untuk menjelamatkan Negara Proklamasi;

Bahwa kami berkejakinan bahwa Piagam Djakarta tertanggal 22 Djuni 1945 mendjiwai Undang-Undang Dasar 1945 dan adalah merupakan suatu rangkaian-kesatuan dengan Konstitusi tersebut;

Maka atas dasar-dasar tersebut di atas,

Kami Presiden Republik Indonesia/Panglima Tertinggi Angkatan Perang

Menetapkan pembubaran Konstituante:

Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku lagi bagi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, terhitung mulai hari tanggal penetapan Dekrit ini, dan tidak berlakunja lagi Undang-Undang Dasar Sementara.

Pembentukan Madjelis Permusjawaratan Rakjat Sementara, jang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakjat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan, serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung, akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnja.

Ditetapkan di Djakarta
Pada tanggal 5 Djuli 1959.
Atas nama Rakjat Indonesia:
Presiden Republik Indonesia
Panglima Tertinggi Angkatan Perang
SOEKARNO

Pada periode pemerintahan Soeharto atau Orde Baru, Undang-Undang Dasar 1945 diperlakukan sakral yang tak dapat diubah atau diperdebatkan. Pemerintah menekankan pengamalan serta pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Di dalam praktik ketatanegaraan, Pemerintah hanya mengizinkan penafsiran, penerapan, dan penerjemahan kedua asas hukum itu oleh penguasa. Sikap itu menutup kesempatan terjadinya perubahan UUD 1945 sebagaimana tercantum dalam Pasal 37 UUD 1945. Kondisi itu diperkuat dengan diterbitkan Tap MPR No.IV/MPR/1983 tentang Referendum. Pasal I ketetapan itu menyatakan, sebagai berikut.

> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia berketepatan untuk mempertahankan UUD 1945 tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan

terhadapnya serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen.

Meskipun Pasal 37 UUD 1945 memberikan wewenang kepada MPR untuk mengubah UUD, proses perubahan UUD harus melalui prosedur yang lebih rumit sebagaimana diatur dalam Pasal 104, Pasal 105, Pasal 106, Pasal 107, Pasal 108, dan Pasal 109 Ketetapan MPR No. I/MPR/1983. Ada tiga prosedur yang harus dilalui, yaitu proses di MPR untuk usul perubahan UUD, kemudian dilanjutkan dengan referendum, dan selanjutnya dibahas dalam sidang istimewa MPR khusus membahas perubahan UUD.

Jika ada kehendak anggota MPR untuk mengajukan usul perubahan UUD 1945, usul tersebut harus diajukan oleh sekurang-kurangnya empat fraksi seutuhnya dengan daftar nama dan tanda tangan seluruh anggotanya. Untuk mengambil keputusan secara mufakat terhadap kehendak mengusulkan perubahan UUD 1945, sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota MPR yang terdiri atas seluruh fraksi harus hadir [Pasal 105 Ayat (2)]. Untuk mengambil keputusan dengan suara terbanyak terhadap kehendak yang mengusulkan perubahan UUD 1945, sekurang-kurangnya dua pertiga anggota MPR harus hadir. Putusan terhadap usul perubahan UUD 1945 diambil secara mufakat dalam rapat yang dihadiri oleh seluruh fraksi atau atas persetujuan sekurang-kurangnya dua pertiga jumlah anggota yang hadir (Pasal 105).

Apabila usul perubahan UUD 1945 disetujui oleh MPR, MPR menugasi Presiden/Mandataris untuk melaksanakan referendum. Hasil referendum dilaporkan oleh Presiden/Mandataris kepada MPR dalam sidang istimewa yang khusus diadakan untuk itu. Apabila dari hasil referendum sebagaimana dilaporkan oleh Presiden/Mandataris, rakyat menyatakan tidak setuju mengubah UUD 1945, usul perubahan UUD 1945 sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 105 dengan sendirinya gugur dan tidak dapat diajukan lagi salama masa keanggotaan MPR yang bersangkutan.

Apabila dari hasil referendum rakyat menyatakan setuju untuk mengubah UUD 1945 sebagaimana dilaporkan oleh Presiden, rancangan usul perubahan UUD 1945 diajukan oleh sekurang-kurangnya empat fraksi seutuhnya dengan daftar nama dan tanda tangan seluruh anggotanya. Untuk mengambil keputusan secara mufakat terhadap rancangan usul perubahan UUD 1945, sekurang-kurangnya dua pertiga anggota MPR yang terdiri atas seluruh fraksi harus hadir. Untuk mengambil keputusan dengan suara terbanyak terhadap rancangan usul perubahan UUD 1945, sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota MPR harus hadir.

Putusan terhadap rancangan usul perubahan UUD 1945 diambil secara mufakat dalam rapat yang dihadiri oleh seluruh fraksi atau atas persetujuan sekurang-kurangnya dua pertiga jumlah anggota yang hadir sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Ayat (3) pasal ini.

Untuk melaksanakan Ketetapan MPR tentang Referendum, dikeluarkan UU No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum. Undang-undang ini mengatur lebih lanjut pelaksanaan referendum yang meliputi daerah referendum, penyelenggara referendum, hak rakyat dalam referendum, penerangan referendum, pemungutan dan penghitungan hasil referendum, serta penetapan hasil referendum. Dengan adanya UU tersebut, gagasan untuk mengubah UUD selama Orde Baru semakin sulit.

B. Sejarah Aturan Peralihan

1. Aturan Peralihan dalam Pembahasan BPUPK

Dalam Rapat Besar BPUPK pada 11 Juli 1945 dibentuk suatu panitia yang bertugas membuat rancangan Hukum Dasar. Panitia itu diketuai oleh Dr. K.R.T. Radjiman Wediodiningrat dan dibantu oleh 19 orang anggota. Radjiman menunjuk Ir. Soekarno sebagai *syusa* atau ketua dan 18 orang sebagai anggota, yakni Maramis, Otto Iskandar Dinata, Poeroebojo, Agus Salim, Soebardjo, Soepomo, Ny. Ulfah, Santoso, Wachid Hasjim, Parada Harahap, Latuharhary, Soesanto, Sartono,

Wongsonagoro, Woerjaningrat, Singgih, Tan Eng Hoa, Hoesein Djajadiningrat, dan Soekiman.[23]

Pada hari itu juga, panitia yang baru dibentuk tersebut mengadakan rapat pertama untuk merumuskan pasal-pasal hukum dasar[24] dengan tetap berpegang pada mukaddimah/ pembukaan (*preambule*) yang telah ditetapkan dalam rapat BPUPK sebelumnya. Karena itu, setiap usulan materi hukum dasar tidak boleh bertentangan dengan Pembukaan, sebab, seperti yang disampaikan oleh Soekarno dalam rapat tersebut, Pembukaan tersebut isinya sangat mendasar dan dimaksudkan untuk menghilangkan perselisihan antargolongan, baik golongan kebangsaan maupun agama di negeri ini.[25]

Rapat Pertama Panitia Perancang Hukum Dasar membentuk lagi Panitia Kecil Perancang Pasal-Pasal Hukum Dasar. Anggotanya ditunjuk langsung oleh Soekarno, yaitu Wongsonagoro, Soebardjo, Maramis, Soepomo, Soekiman, dan Agus Salim. Hasil rumusan Panitia Kecil ini dirapatkan lagi pada 13 Juli dan pada saat itu Panitia Perancang Hukum Dasar sudah berhasil merumuskan pasal Tentang Peralihan yang terdiri atas lima pasal dengan menggunakan penomoran latin, yakni Pasal 37 sampai dengan Pasal 41. Bunyinya sebagai berikut.

TENTANG PERALIHAN[26]

Pasal 37

1). Badan Persiapan Kemerdekaan Indonesia dengan semufakat Pemerintah Balatentara Dai Nippon mengatur

---

[23] Di dalam risalah rapat Panitia Hukum Dasar, para anggotanya menyebut yang mereka buat adalah "Hukum Dasar" bukan "Undang-Undang Dasar". Pemakaian kata "Undang-Undang Dasar" baru muncul diusulkan oleh Soepomo ketika membacakan laporan kerja Panitia Hukum Dasar kepada BPUPK. Waktu itu, Soepomo menjelaskan panjang lebar alasan dia memakai istilah undang-undang dasar. Menurut dia ada perbedaan makna antara istilah hukum dan undang-undang. Hukum dipakai sebagai salinan dari bahasa Belanda "*recht*", yang dalam penerapannya bisa tertulis maupun tidak tertulis. Sedangkan, istilah undang-undang pasti diartikan sebagai hukum yang tertulis. Maksud penjelasan Soepomo tersebut tidak lain agar semua orang berdisiplin dalam pemakaian istilah hukum, juga untuk mengembangkan bahasa Indonesia. Lihat, R.M. A.B Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004).

[24] *Ibid.*

[25] *Ibid.*

[26] Nama bukan "Aturan Peralihan", tapi "Tentang Peralihan"

dan menyelenggarakan kepindahan pemerintah kepada Pemerintah Indonesia.

2). Segala Badan-badan pemerintahan dan peraturan-peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini

Pasal 38

Selama peperangan ini masih berlaku, tuntutan perang dan pembelaan negara langsung dipegang oleh Balatentara Dai Nippon dengan permupakatan dengan pemerintah Indonesia

Pasal 39

1). Untuk pertama kali, Jawa Cuo Sang In, diluaskan dengan tambahan anggota-anggota Sanyo Kaigi, Cuo Honbu Hooko Kaigi dan utusan dari Sumatera Cuo Sang In serta utusan Sangi Kai-Sangi Kai dari Borneo, Sulawesi, Bali, Lombok dan lain-lain dari pulau-pulau Sunda Kecil.

2). Segala putusan Badan tersebut di ayat 1), ditetapkan dengan suara terbanyak.

Pasal 40

Dalam sidang yang pertama dari Badan yang tersebut dalam pasal 39 ayat 1) ditetapkan, bahwa kekuasaan yang berhubungan dengan peperangan diserahkannya kepada Presiden dengan menentukan syarat-syarat.

Pasal 41

Buat pertama kali jumlah anggota Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dan anggota-anggotanya diangkat oleh Badan yang tersebut pada pasal 39

Setelah dibahas dalam Panitia Perancang Hukum Dasar pada 13 Juli 1945, dua hari kemudian atau pada 15 Juli 1945, Rancangan Pasal Aturan Peralihan tersebut dibahas dalam Rapat Besar BPUPK. Soepomo, sebagai anggota Panitia Perancang Hukum Dasar, diminta oleh Ketua BPUPK Radjiman untuk memberikan penjelasan mengenai pasal-pasal tersebut. Berikut penjelasan Soepomo mengenai pasal Tentang Peralihan.

... Paduka Tuan Ketua, undang-undang dasar yang

dirancangkan oleh Panitia ini baru dapat dijalankan dengan seluas-luasnya sesudah habis perang. Jikalau kita mendapat kemerdekaan dalam saat peperangan ini, memang inilah yang kita harapkan. Maka sudah tentu undang-undang dasar ini tidak bisa dengan seketika dijalankan. Suasana perang meminta perhatian istimewa, suasana perang menghendaki aturan-aturan istimewa, agar pemerintah dapat berjalan dengan lekas dan cepat.

Keadaan perang tidak boleh adanya peraturan, yang mengharuskan pemerintah setiap-tiap waktu bermusyawarat dengan Badan Perwakilan Rakyat untuk mengambil tindakan-tindakan yang harus lekas dijalankan. Berhubung dengan itu, Aturan Peralihan Pasal 40 menegaskan bahwa dalam versi dengan yang pertama, dari Majelis Permusyawaratan Rakyat harus ditetapkan kekuasaan yang diserahkan kepada Presiden berhubung dengan peperangan, dengan menentukan syarat-syaratnya.

Untuk pertama kali tentu kita tidak bisa mengadakan sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat seperti yang diatur dalam undang-undang dasar, oleh karena undang-undang yang ditetapkan susunan Majelis ini belum ada. Maka pasal 39 mengatakan bahwa pertama kali Djawa Tyuuoo Sangiin ditambah dengan anggota-anggota Dokuritsu Zyunbi Tyosa Kai, Sanyo Kaigi, Cuo Honbu Hooko Kaigi dan utusan dari Sumatera Cuo Sang In serta utusan Sangi Kai-Sangi Kai dari Borneo, Sulawesi, Bali, Lombok dan pulau lain, melakukan kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Inilah satu jalan untuk mengadakan sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk pertama kalinya. Pasal ini hanya mengenai satu cara saja, tidak mengenai dasar. Oleh karena itu jika dalam persidangan ini ada yang mengatakan bahwa dengan jalan yang disebut dalam pasal ini belum terjamin bahwa seluruh lapisan rakyat dan seluruh golongan mempunyai wakil dalam Majelis, Panitia akan menerima baik pendapat lain tentang susunan sidang majelis yang pertama, yang lebih sempurna daripada rancangan panitia. Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat yang pertama ini akan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Pertimbangan Agung.

Pasal 36 dan 37 dengan sendirinya sudah terang...[27]

[27] Risalah Rapat Besar BPUPK, 15-7-1945 (2605) dalam RM A.B Kusuma, *Lahirnya*

Dalam rapat besar tersebut ada usulan dari Soepomo untuk mengubah penomoran pasal Tentang Peralihan. Usul Soepomo disambut oleh Soekardjo. Soekardjo mengusulkan Tentang Peralihan disusun sebagai *additional* dengan memakai nomor Romawi. Peserta rapat menyetujui usulan itu sehingga selanjutnya pasal Tentang Peralihan menjadi Pasal I, II, III, IV, V, dan VI.

Selain mengubah penomoran dan rumusan Pasal Aturan Peralihan, hasil pembahasan dalam Rapat Besar tersebut juga mengubah. Berikut bunyi Pasal Aturan Peralihan setelah diubah.

ATURAN PERALIHAN

Pasal I

Badan Persiapan Kemerdekaan Indonesia dengan semufakat Pemerintah Balatentara Dai Nippon mengatur dan menyelenggarakan kepindahan Pemerintah kepada Pemerintah Indonesia.

Pasal II

Segala badan pemerintahan dan peraturan yang masih ada langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.

Pasal III

Selama peperangan ini masih berlaku, tuntutan perang dan pembelaan negara langsung dipegang oleh Balatentara Dai Nippon dengan permufakatan dengan pemerintah Indonesia.

Pasal IV

Untuk pertama kali, Jawa Tyuo Sang In, diluaskan dengan tambahan anggota-anggota Sanyo Kaigi, Tyuo Honbu Hookoo Kaigi dan utusan-utusan dari Sumatera Tyuo Sang In serta utusan-utusan Sangi Kai-Sangi Kai dari Borneo, Sulawesi, Bali, Lombok dan lain-lain pulau melakukan kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Dasar 1945, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 368.

Pasal V

Dalam persidangan pertama daripada Badan yang tersebut dalam pasal IV ditetapkan kekuasaan yang diserahkan berhubung dengan peperangan kepada Presiden diserahkan dengan menentukan syarat-syarat.

Pasal VI

Untuk pertama kali jumlah anggota Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dan anggota-anggotanya diangkat oleh Badan yang tersebut pada pasal IV.[28]

Dari rumusan di atas perubahannya bisa dilihat pada:

1. Nama judul pasal menjadi "Aturan Peralihan".
2. Penomorannya memakai angka Romawi.
3. Jumlah pasal menjadi enam.
4. Masing-masing pasal hanya terdiri satu ayat.
5. Ayat (2) dalam Pasal 37 (sebelum diubah) menjadi Pasal II, Pasal 38 menjadi Pasal III, Pasal 39 menjadi Pasal IV, Pasal 40 menjadi Pasal V, dan Pasal 41 menjadi Pasal VI.
6. Ada beberapa pasal yang mengalami perubahan dari segi redaksinya seperti pada Pasal II, III, IV, V, dan VI.
7. Pada Pasal 39 (pasal sebelum diubah), yang tadinya terdiri dua ayat, setelah mengalami perubahan, Ayat (2) dihapus. Sehingga pada Pasal IV hanya terdiri satu ayat dari Ayat (1) Pasal 39 dan mengalami sedikit perubahan pada redaksi.

Pembahasan rancangan UUD kembali dilanjutkan dalam Rapat Besar BPUPK pada 16 Juli 1945. Rapat kali ini tidak banyak melakukan perubahan pada pasal Aturan Peralihan, baik dari segi teks maupun materinya.

Dengan merujuk pada risalah Rapat Besar tersebut,

[28] *Ibid.,* hlm. 343-344.

perubahan hanya terjadi pada Pasal III. Usul perubahan pada pasal itu dilakukan oleh Abikoesno ketika membahasnya dalam Panitia Perancang Hukum Dasar. Kemudian, usulan tersebut disampaikan oleh Soepomo pada forum Rapat Besar waktu itu.[29]

Soepomo menyampaikan, "Ada lagi perubahan yang mengenai Aturan Peralihan. Pasal 38 lama yang menjadi Pasal III. Usul anggota Abikoesno yang diterima oleh Panitia ialah supaya pasal ini menjadi begini bunyinya," Dalam melaksanakan pertahanan dan pembelaan negara dalam peperangan Asia Timur Raya ini, negara Indonesia bekerja bersama seerat-eratnya dengan Dai Nippon". Usulan ini telah disetujui oleh Panitia Perancang Undang-Undang Dasar.[30]

Usulan Abikoesno yang disampaikan oleh Soepomo disetujui oleh anggota BPUPK sehingga rumusan Pasal III Aturan Peralihan setelah diubah berbunyi:

Pasal III

> Dalam melaksanakan pertahanan dan pembelaan negara dalam peperangan Asia Timur Raya, negara Indonesia bekerja seerat-eratnya dengan Dai Nippon.

Indonesia menyatakan kemerdekaan pada 17 Agustus 1945 ditandai dengan pembacaan Proklamasi oleh Soekarno. Perubahan status Indonesia secara langsung memengaruhi rancangan UUD yang disusun di bawah pengawasan Pemerintah Jepang. Terkait dengan UUD ini, dalam Rapat Besar PPKI pertama pada 18 Agustus 1945, Soekarno sebagai Ketua PPKI dengan tegas menyatakan, pasal-pasal hasil rumusan BPUPK tidak harus diubah semuanya. Soekarno berharap anggota-anggota PPKI mampu merumuskan pasal-pasal yang berkaitan dengan masalah krusial bagi kepentingan Indonesia merdeka seperti fundamen negara, kekuasan perwakilan pakyat, kekuasaan kehakiman, kekuasaan pemerintah, keuangan, pertahanan dan keamanan, warga negara, dan masalah peralihan kekuasaan.[31]

---

29 *Ibid*.

30 Risalah Rapat Besar BPUPK (16/7/1945) dalam *Ibid.,* hlm. 431

31 Risalah Rapat Besar pertama PPKI pada 18/8/1945 dalam *Ibid*., hlm. 469

Mengenai pasal-pasal Aturan Peralihan, PPKI membahasnya pada rapat pertama (lanjutan) dengan agenda Pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden dan Pembentukan Komite Nasional Indonesia Pusat. Suasana rapat ketika membahas pasal-pasal Aturan Peralihan tidak terjadi pembicaraan atau perdebatan yang panjang.[32] Setiap rancangan pasal-pasal yang dibacakan oleh Soekarno disepakati oleh anggota PPKI. Perdebatan agak panjang terjadi pada saat pembacaan Pasal IV Aturan Peralihan, khususnya mengenai pembentukan Komite Nasional.

Pembahasan pasal-pasal Aturan Peralihan ini terpaksa dimulai dengan membahas rancangan pasal III mengenai kewenangan PPKI untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Melompatnya pembahasan ini disebabkan oleh adanya tuntutan dari pers untuk segera mengetahui siapa yang dipilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini disampaikan oleh Soekarno dan disetujui oleh semua anggota.

Pengusulan Presiden dan Wakil Presiden ini juga tidak melalui perdebatan yang panjang dalam rapat tersebut. Otto Iskandar Dinata yang pertama mengusulkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dia pula yang mengajukan nama Soekarno dan Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden pertama Negara Indonesia. Usulan Otto tersebut disetujui oleh anggota PPKI dengan diiringi riuh tepuk tangan dan gemuruh lagu Indonesia Raya dan dilanjutkan dengan yel-yel Hidup Bung Karno! 3X, Hidup Bung Hatta! 3X.[33]

Setelah acara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, acara rapat dilanjutkan dengan pembahasan rancangan pasal-pasal Aturan Peralihan. Berikut suasana pembahasannya.

> Ketua Soekarno: Sidang yang terhormat! Sesudah acara ini selesai, saya minta supaya kita meneruskan pembicaraan tentang rancangan Aturan Peralihan.
>
> Pasal I: "Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia mengatur dan menyelenggarakan kepindahan kepada pemerintah untuk Pemerintah Indonesia". Setuju? (anggota setuju)

[32] Hal ini bisa dilihat pada catatan waktu yang ada dalam risalah rapatnya, rapat hanya berjalan sekitar satu jam, dari pukul 13.45-14.42 WIB.

[33] *Ibid.*

> Pasal II: "Segala Badan Negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini". Mufakat Tuan-tuan? (anggota mufakat).
>
> Pasal III: "Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia". Ini sudah dimufakati oleh Tuan-tuan sekalian.
>
> Pasal IV: "Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasannya dijalankan oleh Presiden, dengan bantuan sebuah Komite Nasional".[34]

Khusus mengenai Pasal IV, Soekarno harus memberikan penjelasan tentang usulan dibentuk Komite Nasional. Soekarno menjelaskan.

> Alasan untuk mengusulkan sebuah Komite Nasional di sini ialah bahwa mungkin sekali anggota-anggota atau beberapa anggota dari Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia ini tidak lama lagi meninggalkan kota Jakarta. Maka berhubung dengan itu dianggap lebih baik diganti dengan Komite Nasional, sedang tentang anggota Komite Nasional pada saat sekarang ini, sebetulnya belum diketahui siapa nanti akan mengangkat mereka. Mungkin sebagian daripada kita akan masuk dalam Komite Nasional, ditambah dengan beberapa anggota-anggota yang menjadi Komite Nasional, jadi Komite Nasional. Tetapi yang penting sekali ialah untuk menjaga kesulitan di masa kilat; hendaknya anggota badan yang membantu Presiden itu sedapat mungkin semua dapat dikumpulkan pada tiap ketika, praktisnya kalau mereka diam di kota Jakarta. Berhubung dengan itu, badan itu disebut Komite Nasional.[35]

Perdebatan tentang Komite Nasional terjadi setelah Soekarno memberikan penjelasan tersebut. Beberapa anggota PPKI menanyakan bagaimana Komite Nasional dibentuk atau bentuknya seperti apa, siapa yang memilih mereka, apa saja kewenangannya? Pertanyaan-pertanyaan tersebut muncul karena Pasal IV sendiri tidak menyebut soal itu dan penjelasan Soekarno tentang Komite Nasional juga sangat umum.

---

[34] *Ibid*.
[35] *Ibid*.

Ratulangi lebih sepakat kalau anggota komite itu dipilih oleh PPKI. Alasannya, dia mengasumsikan PPKI sebagai perwakilan rakyat sementara, sehingga memiliki kewenangan untuk memilih anggota Komite Nasional. Pandangan Ratulangi ini tidak disepakati oleh Otto Iskandar Dinata. Menurut Otto, kewenangan PPKI memilih anggota Komite Nasional bertentangan dengan Pasal IV. Bagi dia pasal tersebut memberi kewenangan penuh kepada Presiden, sehingga Komite Nasional menjadi hak Presiden untuk menentukan siapa-siapa saja yang menjadi anggotanya. Selanjutnya Hatta pun ikut berbicara dalam hal ini. Menurut Hatta, apa yang diusulkan Ratulangi itu ideal, akan tetapi hal tersebut tidak bisa diterapkan saat itu karena situasi tidak memungkinkan. Usulan Ratulangi hanya bisa diterapkan dalam situasi damai. Hatta juga mengusulkan kalau nantinya Presiden juga memilki hak untuk memilih anggota Komite Nasional.[36]

Perdebatan yang sebenarnya menarik tersebut terpaksa dihentikan oleh Soekarno sebagai ketua rapat, sebab menurut Soekarno harus ada waktu dan agenda tersendiri untuk membahas masalah-masalah itu. Keputusan Soekarno disetujui oleh anggota rapat dan akhirnya, sampai pembahasan pasal-pasal Aturan Peralihan selesai tidak ada perubahan pada pasal-pasal tersebut.[37] Sampai UUD 1945 disahkan, pasal-pasal tersebut juga tidak berubah.

2. Aturan Peralihan dalam Konstitusi RIS

Di dalam Konstitusi RIS juga memuat pasal tentang Aturan Peralihan yang diberi nama Ketentuan Peralihan. Ketentuan tersebut diletakkan di Bab VI, digabung dengan Perubahan dan Ketentuan Penutup dengan penempatan pada Bagian II. Terdiri atas empat pasal, dari Pasal 192 sampai dengan Pasal 195. Bunyi pasal-pasalnya adalah sebagai berikut.

[36] *Ibid.*
[37] *Ibid.*

BAB VI

Perubahan, Ketentuan Peralihan, dan Ketentuan Penutup

Bagian II

Ketentuan Peralihan

Pasal 192

(1) Peraturan2 undang-undang dan ketentuan2 tata usaha jang sudah ada pada saat Konstitusi ini mulai berlaku, tetap berlaku dengan tidak berubah sebagai peraturan2 dan ketentuan2 Republik Indonesia Serikat sendiri, selama dan sekadar peraturan2 dan ketentuan2 itu tidak ditjabut, ditambah atau diubah oleh undang-undang dan ketentuan2 tata-usaha atas kuasa Konstitusi ini.

(2) Pelandjutan peraturan2 undang2 dan ketentuan2 tata-usaha jang sudah ada sebagai diternagkan dalam ajat 1 hanja berlaku, sekadar peraturan2 dan ketentuan2 itu tidak bertentangan dengan ketentuan2 Piagam Pemulihan Kedaulatan, Statut Uni, Persetudjuan Peralihan ataupun persetudjuan2 jang lain jang berhubungan dengan pemulihan kedaulatan dan sekadar peraturan2 dan ketentuan2 itu tidak berlawanan dengan ketentuan2 Konstitusi ini jang tidak memerlukan peraturan undang2 atau tindakan2 pendjalankan.

Pasal 193

(1) Sekadar hal itu belum ternjata dari ketentuan2 Konstitusi ini, maka undang-undang federal menentukan alat2-perlengkapan Republik Indonesia Serikat jang mana akan mendjalankan tugas dan kekuasaan alat perlengkapan jang mendjalankan tugas dan kekuasaan itu sebelum pemulihan kedaulatan, jakni atas dasar perundang-undangan jang masih tetap berlaku karena pasal 1.

(2) Pemerintah dengan segera menundjuk seorang wakil di Negeri Belanda jang – sambil menunggu peraturan2 jang akan diadakan nanti– mendjalankan atas namanja segala kekuasaan pengurus jang, sebelum pemulihan

kedaulatan, didjalankan untuk pemerintah Indonesia dulu oleh alat2 perlengkapan Belanda di Negeri Belanda.

Pasal 194

Sambil menunggu pengaturan kewarganegaraan dengan undang-undang jang tersebut dalam ajat 1 pasal 5, maka jang sudah warganegara Republik Indonesia Serikat, jalah mereka jang mempunjai kewarganegaraan itu menurut persetudjuan jang mengenai penentuan kewarganegaraan jang dilampirkan pada Piagam Pemulihan Kedaulatan.

Pasal 195

Apabila sesuatu pokok jang pada saat Konstitusi ini mulai berlaku, masuk dalam jang diterangkan dalam lampiran Konstitusi ini, diselenggarakan oleh suatu daerah-bagian, maka daerah-bagian itu berkuasa melandjutkan menjelenggarakan pokok itu hingga Republik Indonesia Serikat mengambil tugas penjelenggaraan itu.

Djika demikian, maka daerah-daerah dalam melandjutkan penjelenggaraan itu untuk sementara, akan bertindak sesuai dengan pendapat lebih tinggi alat2-perlengkapan federal jang bersangkutan.[38]

3. Aturan Peralihan dalam UUDS 1950

Aturan Peralihan di dalam UUDS terdiri atas tiga pasal. Berada di Bab VI tentang Perubahan, Ketentuan-Ketentuan Peralihan, dan Ketentuan Penutup. Aturan Peralihan menjadi Bagian II dalam Bab ini. Bunyinya adalah sebagai berikut.

Bab VI[39]

Perubahan, Ketentuan2 Peralihan, dan ketentuan Penutup

Bagian II

[38] W.A. Engelbrecht, *Kitab2 Undang2, Undang2 dan Peraturan2 serta Undang2 Dasar Sementara Republik Indonesia*, (Leiden-A.W Sijtoff's Uitgeversmij N.V. ,1954), hlm. 24a-25.

[39] W.A. Engelbrecht, *Op.Cit.*,hlm. 13c-13d.

Ketentuan2 Peralihan

Pasal 142

Peraturan2 undang2 dan ketentuan2 tata-usaha jang sudah ada pada tanggal 17 Agustus 1950, tetap berlaku dengan tidak berubah sebagai peraturan2 dan ketentuan2 Republik Indonesia sendiri, selama dan sekadar peraturan2 dan ketentuan2 tata-usaha atas kuasa Undang2 Dasar ini.

Pasal 143

Sekadar hal itu belum ternjata dari ketentuan2 Undang2 Dasar ini, maka undang2 menentukan alat2 perlengkapan Republik Indonesia jang mana akan mendjalankan tugas dan kekuasaan alat2 perlengkapan jang mendjalankan tugas dan kekuasaan itu sebelum tanggal 17 Agustus 1950 ja'ni atas dasar perundang-undangan jang masih tetap berlaku karena pasal 142.

Pasal 144

Sambil menunggu peraturan kewarganegaraan dengan undang2 jang tersebut dalam pasal 5 ajat 1, maka jang sudah mendjadi warganegara Republik Indonesia ialah mereka jang menurut atau berdasar atas persetudjuan perihal pembagian warganegara jang dilampirkan kepada Persetudjuan Perpindahan memperolah memperoleh kebangsaan Indonesia, dan mereka jang kebangsaannja tidak ditetapkan oleh Persetudjuan tersebut, jang pada tanggal 27 Desember 1949 sudah mendjadi warganegara Indonesia menurut perundang-undangan Republik Indonesia jang berlaku pada tanggal tersebut.

Pada masa Pemerintah Soeharto, UUD 1945 diperlakukan sakral sebagai kitab yang tak dapat diubah atau diperdebatkan sehingga tidak ada pembahasan kritis, apalagi wacana perubahan UUD 1945.

C. Sejarah Aturan Tambahan

1. Aturan Tambahan dalam Pembahasan BPUPK

Pasal-Pasal Aturan Tambahan dalam UUD 1945 merupakan sebuah jaminan bagi kelangsungan pemerintahan Republik Indonesia setelah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya. Pasal-Pasal ini sekaligus memberi ruang bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk melakukan perubahan atas UUD.

Berikut bunyi Pasal-Pasal tersebut.

(1) Dalam enam bulan sesudah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar ini.

(2) Dalam enam bulan sesudah Mejelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk Majelis ini bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar ini.

Khusus Pasal 2 Aturan Tambahan ini mengindikasikan sifat kesementaraan dari UUD 1945.

Tatkala Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengesahkan UUD 1945, bertanggal 18 Agustus 1945, di Gedung Pejambon, Jakarta, Ketua PPKI, Soekarno, mengemukakan bahwasanya UUD yang disahkan rapat adalah UUD yang bersifat sementara, dan kelak dibuat UUD yang lebih lengkap dan sempurna.

> .... tuan-tuan semuanya tentu mengerti Undang-Undang Dasar yang (kita) buat sekarang ini adalah Undang-Undang Dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan, ini adalah undang-undang dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Perwakilan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna.
>
> Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekadar Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang Dasar Kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah *revolutie grondwet*. Nanti kita membuat Undang-Undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap. Harap diingat benar-benar oleh tuan-tuan, agar supaya kita ini hari bisa selesai dengan Undang- Undang Dasar ini.[40]

Pasal 2 Aturan Tambahan UUD 1945 kemudian menyatakan bahwa dalam enam bulan sesudah MPR dibentuk, MPR dimaksud bersidang guna menetapkan UUD. UUD 1945 selalu dapat setiap saat diubah, dihilangkan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 UUD 1945. UUD 1945 bukan saja tidak sakral, serta dapat diubah tetapi UUD 1945 sejak disahkan sudah tidak sempurna, mengandung banyak kekurangan.

[40] R.M.A.B. Kusuma, *Op.Cit*.

2. Aturan Tambahan dalam Konstitusi RIS

Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 tidak ada Aturan Tambahan, tetapi Ketentuan Penutup. Dalam Konstitusi RIS 1949 Ketentuan Penutup terdiri dari dua Pasal yaitu Pasal 196 dan 197. Pasal 196 berisi perintah yang mewajibkan pemerintah untuk membentuk satu atau beberapa panitia yang diangkatnya, setelah konstitusi disahkan. Panitia tersebut menjalankan tugas, sesuai dengan petunjuk-petunjuk pemerintah, bekerja mengikhtiarkan supaya aturan-aturan yang diperlukan oleh konstitusi ini diadakan, serta supaya pada umumnya sekalian perundang-undangan yang sudah ada pada saat tersebut disesuaikan dengan konstitusi.

Sedangkan Pasal 197 mengatur tentang pemberlakuan konstitusi. Konstitusi RIS mulai berlaku pada saat pemulihan kedaulatan. Naskahnya diumumkan pada hari itu dengan keluhuran menurut cara yang akan ditentukan oleh pemerintah. Jika sebelum ada pemulihan kedaulatan sudah dilakukan tindakan-tindakan untuk membentuk alat-alat perlengkapan Republik Indonesia Serikat dan untuk menyiapkan penerimaan kedaulatan, sekaliannya atas dasar ketentuan-ketentuan konstitusi RIS, maka ketentuan-ketentuan itu berlaku surut sampai pada hari tindakan-tindakan bersangkutan dilakukan.

3. Aturan Tambahan dalam UUDS 1950

Ketentuan Penutup dalam UUDS terdiri dari dua pasal, yaitu Pasal 145 dan 146. Berikut bunyinya.

Bagian III

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 145

> Segera sesudah Undang-undang Dasar ini mulai berlaku, Pemerintah mewajibkan satu atau beberapa panitya yang diangkatnya, untuk menjalankan tugas sesuai dengan petunjuk-petunjuknya, bekerja mengikhtiarkan, supaya pada umumnya sekalian perundang-undangan yang sudah ada pasa saat tersebut disesuaikan kepada Undang-undang Dasar.

Pasal 146

> Segera sesudah Undang-undang Dasar berlaku Pemerintah mewujudkan pembentukan aparatur Negara yang bulat untuk melaksanakan pokok-pokok dari Undang-undang Dasar yang merupakan jiwa perjuangan nasional dengan jalan menyusun kembali tenaga-tenaga yang ada.[41]

Dua pasal ini menyatakan, segera sesudah konstitusi ini berlaku, pemerintah mewajibkan satu atau beberapa panitia yang diangkatnya, untuk menjalankan tugas, sesuai dengan petunjuk-petunjuknya, bekerja mengikhtiarkan supaya pada umumnya sekalian perundang-undangan yang sudah ada pada saat tersebut disesuikan kepada UUD. Segera sesudah UUD berlaku pemerintah mewujudkan pembentukan aparatur Negara yang bulat untuk melaksanakan pokok-pokok dari UUD yang merupakan jiwa perjuangan nasional dengan jalan menyusun kembali tenaga-tenaga yang ada.

[41] A.K. Pringgodigdo, *Tiga Undang Undang Dasar*, (Jakarta: PT Pembangunan, 1981), hlm. 123.

BAB III
PERUBAHAN UUD 1945 MENGENAI PASAL PERUBAHAN UUD

Pada 1998, arus reformasi menuntut perubahan UUD 1945 yang memberi ruang bagi perbaikan sistem ketatanegaraan dan perwujudan kehidupan bernegara yang lebih demokratis. Karena disadari adanya penyimpangan dalam penerapan UUD 1945 dalam praktik ketatanegaraan sebelum reformasi.

MPR memutuskan mengubah UUD 1945 berdasarkan amanat Pasal 3 dan Pasal 37 UUD 1945. MPR hasil Pemilu 1999 mengadakan SU MPR 1999 yang menghasilkan putusan di antaranya Ketetapan MPR No. 7 Tahun 1999 tentang Pembentukan BP MPR yang bertugas merancang perubahan UUD 1945. Dalam putusan itu dilahirkan sebuah kesepakatan tentang arah perubahan yang akan dilakukan, yaitu:

1. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945,
2. Mempertahankan NKRI,
3. Mempertahankan sistem pemerintahan presidensiil,
4. Penjelasan UUD 1945 ditiadakan, sedangkan hal-hal yang bersifat normatif dalam Penjelasan dimasukkan dalam pasal, dan
5. Perubahan dilakukan dengan cara *adendum*.

Proses perubahan UUD 1945 berlangsung empat kali dalam satu tahapan yang dilakukan oleh PAH III pada 1999 dan PAH I pada 2000, 2001, dan 2002. Dalam rapat-rapat PAH

III dan PAH I tersebut terjadi perdebatan mengenai perubahan Pasal 37. Hasil penelusuran dari risalah-risalah rapat, baik Rapat PAH III, Rapat PAH I, Rapat Komisi A, Rapat Lobi PAH, maupun Rapat Paripurna SU/ST MPR ada beberapa isu yang muncul dan menjadi perdebatan serius terkait Pasal 37 ini.

Pertama, dalam rancangan perubahan yang dibuat PAH, muncul istilah hanya pasal-pasal yang menjadi objek perubahan. Berbeda dengan Pasal 37 lama, yang tidak membatasi objek perubahan pada UUD 1945. *Kedua,* terkait syarat untuk penunjukan pasal yang mau diubah beserta alasannya dan harus dibuat secara tertulis. *Ketiga,* terkait masalah jumlah kuorum, yakni untuk usul perubahan, untuk syarat sah Sidang MPR, dan untuk mengambil putusan atas perubahan UUD 1945. *Keempat,* mengenai keberadaan Pembukaan UUD, keutuhan wilayah, dan bentuk negara kesatuan. Isu ini menjadi isu yang paling panjang perdebatannya dalam proses perubahan Pasal 37.

Berikut bunyi Pasal 37 sebelum perubahan.

Pasal 37

(1) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.

(2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir.

A. Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua

Setelah SU MPR 1999, dibentuklah BP MPR untuk mempersiapkan bahan yang akan dibahas pada ST MPR 2000. BP MPR kemudian membentuk tiga PAH, di antaranya PAH I yang bertugas mempersiapkan rancangan perubahan UUD 1945.

Pada masa pelaksanaan tugas PAH I BP MPR periode 1999-2000, dilaksanakan rapat-rapat yang menghimpun pendapat-pendapat baik dari fraksi-fraksi MPR, Tim Ahli, maupun masyarakat. Pendapat di sini selain dari fraksi-fraksi MPR juga datang dari tim ahli dan masyarakat. Pendapat-

pendapat tersebut disampaikan pada Rapat PAH I BP MPR Ke-4, Rapat Ke-6, Rapat Ke-8, Rapat Ke-11, Rapat ke-20, Rapat ke-24, Rapat ke-49, dan Rapat ke-51.

Rapat PAH I BP MPR Ke-4 diselenggarakan pada 7 Desember 1999 dipimpin oleh Ketua PAH I Jakob Tobing ada sedikit pembahasan mengenai Pasal 37 oleh Fraksi TNI/Polri. Fraksi TNI/Polri yang diwakili oleh Hendi Tjaswadi menyampaikan pendapat untuk memperbaiki Pasal 37 terutama mengenai jumlah kuorum Anggota MPR dalam mengubah UUD 1945. Berikut pandangannya.

> Kesepuluh: Dalam Bab XVI Perubahan UUD pada Pasal 37 untuk mengubah UUD diperlukan kehadiran sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR dan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah yang hadir. Secara kuantitatif perubahan UUD tersebut dapat dilakukan oleh kurang dari 1/2 jumlah anggota MPR (yaitu 4/9). Oleh karenanya jumlah persetujuan perlu ditingkatkan dari sekurang-kurangnya 2/3 menjadi sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota yang hadir sehingga secara keseluruhan perubahan UUD dapat dilakukan oleh sekurang-kurangnya 1/2 dari jumlah anggota MPR.[42]

Selain pendapat tersebut di atas, juga diungkapkan kembali oleh Taufiequrrahman Ruki dari F-TNI/Polri dalam Rapat PAH I BP MPR Ke-6 yang diselenggarakan pada 10 Desember 1999 yang dipimpin oleh Ketua PAH I Jakob Tobing.

> ... dalam Bab XVI perubahan UUD pada Pasal 37 untuk mengubah UUD diperlukan kehadiran sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR dan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah yang hadir. Secara kuantitatif perubahan UUD tersebut dapat dilakukan oleh kurang dari 1/2 jumlah anggota MPR (yaitu 4/9). Di negara lain mencapai jumlah 6/9 atau 2/3 dari anggota.
>
> Oleh karenanya jumlah persetujuan perlu ditingkatkan dari sekurang-kurangnya 2/3 menjadi sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota yang hadir sehingga rumusan Pasal

[42] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2000 Buku Satu,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 136.

37 Ayat (2) menjadi:

(2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 3/4 dari pada jumlah anggota yang hadir.[43]

Pada Rapat PAH I BP MPR Ke-8 yang diselenggarakan 14 Desember 1999 dengan Ketua Rapat Jakob Tobing, Soedijarto melalui F-UG mengemukakan pendapat mengenai Pasal 37. Berikut pendapatnya.

> ... saya ingin ikut menyuarakan mengenai amendemen itu bagaimana caranya bisa dilakukan amendemen? Saya membaca Undang-Undang Dasar Amerika Serikat inisiatif mengamendemen saja diperlukan dukungan 2/3 anggota kongres, inisiatif. Dan inisiatif itu baru sah kalau 3/4 negara bagian menyetujui. Ini mungkin untuk menghindari jangan setiap kali kekuatan politik tidak senang dengan sesuatu ingin mengadakan suatu amendemen. Karena itu mungkin Pasal 37 yang mengatakan 2/3 yang hadir dan 2/3 dari 2/3 itu berhak mengadakan amendemen. Ini setelah saya membaca Undang-Undang Dasar Amerika dan Undang-Undang Dasar yang lain bahwa sulit sekali mengadakan amendemen Undang-Undang Dasar. Kita nampaknya akan membuat budaya setiap kali tidak suka kita utik-utik saja pasal itu. Bahkan ada yang berjanji nanti kita amendemen gitu, kelihatannya mengamendemen itu mudah.[44]

Rapat PAH I BP MPR Ke-11 yang dipimpin oleh Jakob Tobing, PAH I BP MPR membahas Laporan Hasil Kunjungan Kerja ke Daerah, beberapa usulan masyarakat muncul mengenai Pasal 37. Pada rapat yang berlangsung pada 4 Februari 2000 tersebut, Andi Mattalatta dari F-PG yang melakukan kunjungan kerja ke Aceh dan Sumatera Utara menyampaikan pandangan. Berikut pandangannya.

> Pasal 37, atau Aturan Peralihan, ada yang mengusulkan supaya dibuat sebuah ketentuan perlunya evaluasi konstitusi setiap 10 tahun.[45]

Sementara itu, Hatta Mustafa dari F-PG yang melakukan kunjungan ke Sumatera Barat dan Sumatera Selatan membahsa

---

43 *Ibid*., hlm. 184.
44 *Ibid*., hlm. 282.
45 *Ibid*., hlm. 440.

mengenai Pasal 37.

> Pasal 37, perlu diubah karena belum menampung apabila suatu amendemen dan akan di-amendemen kembali.[46]

Sedangkan dalam Rapat PAH I BP MPR ke-20 yang dipimpin Jakob Tobing dengan agenda dengar pendapat dengan Universitas Jember (Unej) diselenggarakan pada 24 Februari 2000. Dalam rapat ini, Universitas Jember mengemukakan usulan untuk pasal 37. Berikut usulannya.

> Pasal 37 Ayat (1) untuk mengubah UUD sekurang -kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.
>
> Pasal 37 Ayat (2) putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota yang hadir.
>
> Perubahannya, Pasal 37 Ayat (1) untuk mengubah UUD sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir, jadi kata-kata daripada di sini dihapuskan. Kemudian Pasal 37 Ayat (2), putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota yang hadir, di sini juga kata -kata daripada dihapuskan.[47]

Dari berbagai pendapat di atas tentang Pasal 37, ada dua anggota PAH I yang menanggapi usulan pasal ini, yaitu Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri dan Harjono dari F-PDIP. Hendi Tjaswadi mengusulkan 2/3 kuorum.

> ... mengenai Pasal 37 Ayat (1) Pak. Di sini *kan* kita dua, dua tingkat kuorum dan persetujuan 2/3. 2/3 = 4/9 Pak. Di negara lain tuh biasanya langsung saja persetujuan setengah lebih. Kita kurang dari setengah Pak, 2/3, 2/3 = 4/9-lah kalau negara lain *tuh* langsung persetujuan lebih dari separuh-lah apakah kita tidak perlu kita tingkatan itu. Jadi ini klarifikasi saja.[48]

Sementara itu, Harjono mengusulkan aspek praktis dari Pasal 37 jika diaplikasikan saat ini (era reformasi) dengan memperhitungkan jumlah anggota MPR.

---

[46] *Ibid*., hlm. 442.

[47] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2000 Buku Dua,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 414 – 415.

[48] *Ibid*., hlm. 416.

> Pasal 37, ini saya dua saja, Pasal 37 ini juga diubah. Pengubahannya tidak banyak, tapi saya tidak mempermasalahkan pengubahan kata per kata itu. Tapi ini berkaitan dengan nilai praktis dari Pasal 37 itu, kalau kita aplikasikan dengan keadaan yang sekarang. Sekarang kita punya anggota MPR itu 700. Lima ratus dari DPR, 200 dari tambahan non DPR. Kalau syarat Pasal 37 persyaratan kuorum itu kita penuhi, maka untuk mengubah Undang-Undang Dasar, itu diperlukan 2/3 dari 700 itu, hanya sekitar 467 kuorum hadir. Dari 467 itu, kuorum perubahan Undang-Undang Dasar, 2/3 itu hanya perlu 312. Jadi separuh sangat-sangat kurang dari 700. Kalau kita kembalikan pada aplikasinya lagi, dengan kuorum 467, *in theory*, DPR saja tanpa tambahan lagi, itu bisa mengubah Undang-Undang Dasar. Karena DPR-nya 500. Jadi saya pikirkan adalah, apakah angka-angka ini bisa demikian saja ditetapkan, tanpa melihat komposisi MPR itu bagaimana? Saya kira satu persoalan yang saya *sharing* pada teman-teman dari Jember.[49]

Pendapat yang disampaikan Harjono tersebut mendapat tanggapan dari Suharsono (pembicara Universitas Jember). Suharsono mengemukakan bahwa jumlah 2/3 yang hadir harus mewakili semua fraksi. Berikut pendapat Suharsono.

> Kemudian saya tertarik yang disampaikan oleh Bapak Harjono tadi, yaitu mengenai kuorum di dalam perubahan Undang-Undang Dasar di dalam Pasal 37. Memang kalau kita lihat di sana, seperti yang dikemukakan tadi, 2/3 dalam rangka untuk mengubah, 2/3 dari anggota MPR ada 467 orang, kemudian 2/3 untuk mengubahnya, jadi kuorum 467 untuk mengubah lebih sedikit lagi.
>
> Dalam hal ini menurut hemat kami, memang kalau kita lihat anggota DPR itu 500, sejumlah itu bagaimana kalau anggota DPR saja. Menurut hemat kami itu tidak harus semua anggota DPR harus tercermin fraksi-fraksi yang ada di dalam MPR itu. Jadi mengenai 2/3 di dalam untuk mengubah dari jumlah yang hadir itu, di sana harus tercermin dari fraksi-fraksi. Jadi semua fraksi itu harus ada di dalam, termasuk jumlah tersebut. Jadi tidak hanya anggota DPR saja dalam hal ini.[50]

[49] *Ibid*., hlm. 424
[50] *Ibid*., hlm. 430.

Rapat PAH I BP MPR ke-24 yang dipimpin Ketua PAH I Jakob Tobing dengan agenda dengar pendapat dengan Walubi dan Parisada Hindu diselenggarakan pada Rabu, 1 Maret 2000. Dalam rapat ini juga tidak banyak pembicaraan tentang Pasal 37. Bahkan, Pasal 37 hanya muncul dalam pembacaan usulan perubahan UUD 1945 dari Parisada Hindu yang dibacakan Ida Bagus Gunadha dan sedikit penjelasan dari Wayan Sudaryanto. Berikut usulan mereka mengenai Pasal 37.

> Pasal 37 Ayat (1):
>
> "Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 3/4 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir."
>
> Pasal 37 Ayat (2):
>
> "Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 3/4 dari pada jumlah anggota yang hadir"[51]

Wayan Sudaryanto menegaskan bahwa seharusnya pasal tentang perubahan UUD tidak dilakukan dengan gampang yakni berdasarkan persetujuan dari 2/3 dari anggota MPR yang hadir.

> Mengenai Pasal 37, sebenarnya reasoning-nya begini Pak, logika awamnya karena kami bukan anggota DPR, *kok ngubah* Undang-Undang Dasar *kok* gampang-gampang *men* begitu. *Mbok ya* jangan hanya 2/3 hadir setuju 2/3 setelah kami kalkulasi melalui kalkulator, itu hanya 45% lebih sedikit Pak, mengubah undang-undang saja 50% ditambah 1, mengubah Undang-Undang Dasar kok 40 persenan *gitu lho*. Kira-kira mohon ditampung juga aspirasi ini. *Mbok ya o* mengubah Undang-Undang Dasar itu lebih susah daripada mengubah undang-undang. Itu kira-kira *reasoning*-nya. [52]

Rapat PAH I BP MPR ke-49 yang diselenggarakan pada 28 Juni 2000, dipimpin Wakil Ketua PAH I Harun Kamil, secara khusus membahas rumusan Bab XVI UUD 1945 tentang Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan.

---

[51] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2000 Buku Tiga*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 9.

[52] *Ibid*., hlm. 38.

Pembicara pertama adalah Zain Badjeber dari F-PPP. Salah satu pernyataan menarik dari Zain adalah agar usul mengenai mengubah UUD harus secara tegas menunjuk apa yang mau diubah. Tidak seperti perubahan sebelumnya, yang tidak ada ketegasan tentang itu. Berikut paparannya.

> ... Di dalam rangka membicarakan atau membahas bab tentang perubahan Undang-Undang Dasar ini, di samping kita belajar juga dari pengalaman yang telah lalu antara lain dari Perubahan Pertama yang sudah dilakukan pada Sidang Umum tahun 1999 dan kemudian pada tahun ini untuk Perubahan Kedua. Kami mengajukan beberapa saran dari Pasal 37 yang ada sekarang. Kami menganggap bahwa subtansi yang pada Ayat (1) dan (2) masih perlu dipertahankan. Ayat (1) tentang kehadiran dari jumlah anggota sementara Ayat (2) tentang putusan yang akan diambil dari jumlah anggota yang hadir.
>
> Kemudian, kami menambahkan segala usul perubahan Undang-Undang Dasar ini harus menunjuk dengan tegas perubahan yang diusulkan. Apa yang kita sudah lalui kemarin, Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua yang sekarang, itu tidak ada ketegasan mana yang mau diubah, pokoknya apa maunya daripada Badan Pekerja, khususnya PAH dan fraksi-fraksi. Untuk masa yang akan datang, saya kira perubahan-perubahan itu yang tampaknya akan lebih dipersulit persyaratan-persyaratannya. Hal ini juga terlukis di dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 di mana tercantum persyaratan-persyaratan tertentu untuk melakukan perubahan yang dimaksud antara lain, usul perubahan harus menunjuk dengan tegas perubahan yang diusulkan. Jadi tidak datang untuk membongkar semuanya. Tetapi yang jelas diajukan dulu oleh pengusul hal-hal yang mau diubah.
>
> Ayat berikutnya, usul perubahan diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 daripada jumlah anggota DPR-RI, kita tidak bicara fraksi, dan sekurang-kurangnya 1/3 daripada jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah atau Dewan Utusan Daerah.
>
> Usul perubahan disampaikan kepada pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk dibahas pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Yang tentunya untuk selanjutnya diatur di dalam tata tertib daripada Majelis.

> Kemudian yang kelima, Perubahan Undang-Undang Dasar dituangkan dalam bentuk putusan dengan menyebutkan perubahan menurut urut-urutan perubahan yang telah dilakukan. Putusan perubahan mempunyai kedudukan hukum yang setingkat dengan Undang-Undang Dasar.[53]

Di samping itu, Zain menyampaikan pendapat mengenai perlu adanya ketegasan kesetaraan antara Perubahan UUD dengan UUD itu sendiri.

> Pada Perubahan Pertama kita mengalami kesulitan sebab di dalam tata tertib MPR menyebutkan putusan MPR ada dua macam, keputusan dan ketetapan. Sementara, ketetapan berada di bawah Undang-Undang Dasar tingkat urut-urutannya pada Tap MPRS No. XX/MPRS/1966, tata urutan perundang-undangan adalah UUD dulu baru kemudian Ketetapan MPR. Tampaknya di PAH II sekarang urut-urutan seperti itu masih dipertahankan sehingga di dalam UUD ini perlu ditegaskan bahwa putusan perubahan UUD kedudukannya setingkat dengan UUD. Tidak mungkin yang di bawah akan mengubah yang di atas dalam tingkat peraturan perundang-undangan.
>
> Ketegasan ini perlu diberikan dan ditegaskan di dalam pasal, tidak bisa dalam tata tertib *ujug-ujug* muncul di dalam tata tertib, sehingga nantinya kalau tidak salah menurut teman-teman di PAH II di dalam tata tertib itu nantinya ada putusan, ada ketetapan, ada rekomendasi. Tentu ada putusan perubahan yang menguraikan apa yang ada di konstitusi tidak saja kekuatan putusan itu muncul pada ketetapan yang mengatur tata urutan sebab ketetapan itu di bawah UUD. Sementara peraturan pemerintah pun ada disebutkan di UUD bahwa untuk melaksanakan UU.[54]

Pembicara selanjutnya adalah K.H. Yusuf Muhammad dari F-KB. Yusuf juga menyatakan agar dalam mengubah UUD tidak boleh terlalu mudah.

> Pada dasarnya kami mengusulkan agar Undang-Undang Dasar itu tidak terlalu mudah untuk diubah sehingga perlu ada mekanisme yang ketat. Oleh karena itu, konsekuensinya memang kesepakatan-kesepakatan mayoritas atau sebagian

[53] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2000 Buku Enam*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 207 - 208.

[54] *Ibid*., hlm. 208.

besar dari anggota MPR itu diperlukan dalam rangka proses perubahan Undang-Undang Dasar.

Yang kedua, kami berpandangan bahwa perlu ada aturan permainan tentang perubahan terhadap hal-hal yang pokok dari kehidupan berbangsa dan bernegara ini, yaitu yang menyangkut bentuk dan kedaulatan. Karena itu kami mengusulkan untuk Bab Perubahan Undang-Undang Dasar ini ada dua pasal.

Pasal yang pertama:

Ayat (1):

"Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir".

Substansinya itu.

Ayat (2):

"Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50 lebih satu".

Ini tidak konsisten angkanya. Karena kalau kami sebut 3/4 itu hitungannya ternyata 50% persis. Jadi 2/3 dari jumlah anggota MPR itu ada 467. Kalau kemudian 3/4 dari yang hadir, itu 350 orang berarti 50%. Kalau mau menyebut 4/5 terlalu berat *gitu*. Jadi teknis penyebutan itu nanti bisa kita bicarakan di lobi. Tapi pada prinsipnya jika dihitung secara keseluruhan memang saya kira sebaiknya 50% lebih, dari anggota MPR. Karena itu soal teknis hitungan yang ahli, ahli hitungan, ahli hisab. Salah satunya notaris itu ahli hitungan.

Kemudian pasal yang kedua yang kami usulkan, khusus tentang bentuk dan kedaulatan. Substansinya :

Ayat (1):

"Perubahan terhadap bentuk dan kedaulatan sebagaimana diatur dalam Bab I dan atau Bab II...", kita belum tahu babnya, "...hanya dapat dilakukan dengan referendum yang diselenggarakan secara nasional".

Ayat (2):

"Pelaksanaan referendum ditetapkan dengan undang-undang".[55]

Sementara itu, A.M. Luthfi dari Fraksi Reformasi menganggap bahwa dua ayat dalam Pasal 37 UUD 1945 masih

[55] *Ibid.*, hlm. 208 – 209.

relevan untuk diterapkan. Berikut pemaparannya.

> Fraksi Reformasi masih beranggapan bahwa kedua ayat dari Pasal 37 yang lama masih relevan untuk kita gunakan. Akan tetapi mengingat pengalaman kita yang lalu pun, kami seperti Fraksi PPP juga beranggapan agar tidak terlalu mudah dan tanpa arah usulan perubahan Undang-Undang Dasar itu.
>
> Karena itu kami menambahkan dua ayat sebelum ayat yang terdapat di Pasal 37 yang lama itu.
>
> Pertama adalah Bab VIII Perubahan Undang-Undang Dasar.
>
> Ayat (1):
>
> "Usulan perubahan Undang-Undang Dasar hanya dapat dilakukan oleh sekurang-kurangnya 70 orang anggota MPR yang terdiri dari sekurang-kurangnya dua fraksi".
>
> Ayat (2):
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat membentuk suatu panitia khusus yang bertugas melakukan pembahasan usulan perubahan Undang-Undang Dasar tersebut".
>
> Ayat (3), tetap seperti Ayat (1) dari Pasal 37:
>
> "Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir".
>
> Ayat (4):
>
> "Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya dari 2/3 daripada jumlah Anggota yang hadir".[56]

F-PBB melalui Hamdan Zoelva menyatakan bahwa F-PBB menyadari bahwa rumusan Pasal 37 memang sangat sederhana, tetapi sangat sulit untuk dilakukan perubahan, sehingga tidak mengajukan usulan perubahan dan tambahan ayat.

> ... dalam perubahan Undang-Undang Dasar ini memang ada dua pilihan. Yang pertama kalau kita persulit sedemikian rupa untuk melakukan perubahan Undang-Undang Dasar ini maka rasanya untuk suatu negara yang masih sedang berproses dan yang terus berkembang, yang selalu menyesuaikan diri dengan perkembangannya yang ada, maka itu tentunya tidak kita perlukan. Artinya kalau kita terlalu persulit perubahan Undang-Undang Dasar itu maka

[56] *Ibid*., hlm. 209 - 210.

kita akan persulit untuk menyesuaikan perkembangan negara ini sesuai dengan perkembangan global.

Kemudian yang kedua, kalaupun kita juga terlalu mudah melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar ini maka tentunya akan menimbulkan ketidakstabilan dalam pemerintahan, yang mana dengan gampangnya mengubah Undang-Undang Dasar maka tentu dengan gampang sekali mengubah struktur dasar dari negara ini.

Dengan mengambil pengalaman dari perkembangan sejarah kita selama ini, ternyata walaupun Pasal 37 ini diatur sedemikian sangat sederhana, namun *toh* juga sangat sulit untuk dilakukan perubahan. Oleh karena itu menurut pandangan kami, kami tetap dengan rumusan Pasal 37 ini yang terdiri dua ayat, Jadi kami tidak mengajukan usulan perubahan dan tambahan-tambahan ayat mengenai pasal ini.[57]

F-PDU melalui Asnawi Latief menyatakan bahwa pada dasarnya sepakat tidak mengubah Pasal 37, khususnya pada tingkat substansinya.

... Memang undang-undang ini sebaiknya tidak setiap tahun berubah, sekurang-kurangnya perubahan itu berjangka lama sehingga tidak menyebabkan tidak stabilnya Peraturan Perundang-undangan kita, sebab dengan perubahan Undang-undang Dasar maka peraturan-peraturan yang di bawahnya harus menyesuaikan. Oleh karena itu, kendatipun demikian maka terhadap Perubahan Undang-Undang Dasar ini pada prinsipnya fraksi kami tidak banyak mengubah substansi Pasal 37 Ayat (1) dan (2), hanya perumusan bahasa barangkali yang lebih disesuaikan dengan perkembangan bahasa mutakhir.[58]

F-PDU hanya mengusulkan perubahan pada redaksinya saja.

Oleh karena itu Bab XVI Perubahan Undang-Undang Dasar Pasal 37, rumusan selengkapnya sebagai berikut:

Ayat (1):

"Perubahan Undang-Undang Dasar dilakukan dalam sidang yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat".

[57] *Ibid*., hlm. 210.
[58] *Ibid*.

Jadi yang dulu itu tidak disebut sidang. Jadi MPR itu dalam forum apa, ini forum sidang.

Ayat (2):

"Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir".

Ini tidak banyak perubahan dengan ayat yang lama.[59]

Pembicara selanjutnya Hendi Tjaswadi dari F-TNI/ Polri. Menurut penilaian Hendi, Bab XVI mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar merupakan bab kunci dari pelaksanaan dari tugas PAH I BP MPR.

Dari kami berpendapat bahwa bab ini merupakan bab yang terakhir, namun tidak kalah pentingnya dengan bab-bab sebelumnya. Bahkan merupakan bab kunci karena pelaksanaan dari tugas PAH I ini didasari atau dilandasi oleh bab ini. Hampir di semua Undang-Undang Dasar atau konstitusi dari negara-negara mencantumkan mekanisme atau prosedur atau tata cara untuk mengubah Undang-Undang Dasar.[60]

Hendi juga menjelaskan mengenai prosedur perubahan UUD di Indonesia sebagaimana diatur pada Pasal 37 merupakan persyaratan yang paling ringan dibandingkan dengan konstitusi negara lain.

Menurut kami Perubahan Undang-Undang Dasar pada Pasal 37, merupakan persyaratan yang paling ringan dibandingkan dengan Undang-Undang Dasar ataupun konstitusi negara lain. Oleh karena itu kami berpendapat bahwa Undang-Undang Dasar sebagai hasil produk perjuangan bangsa yang sangat penting, yang memuat rumusan filsafat, cita-cita, kehendak dan program perjuangan suatu bangsa.

Oleh karena itu, mekanisme prosedurnya dibuat sehingga tidak terlalu gampang namun juga tidak terlalu sulit. Melihat dalam rumusannya kuorum 2/3, persetujuan 2/3 sehingga awal hasil akhirnya 2/3 x 2/3 dalam 4/9 kurang dari setengah, tadi sudah disinggung oleh pimpinan.

Kemudian kami melihat bahwa di sini dibuat langsung saja dengan persetujuan 2/3 anggota MPR sebagaimana lazimnya Undang-Undang Dasar negara lain. Karena dengan rumusan persetujuan 2/3 jumlah anggota MPR,

[59] *Ibid.*, hlm. 210 – 211.
[60] *Ibid.*

berarti juga telah memenuhi kuorum yang tertulis 2/3 sehingga tidak perlu lagi ada kuorum. Kemudian mengingat kembali kepada kedaulatan, di antara rumusannya adalah Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh MPR. Dengan dihilangkannya kata sepenuhnya pada MPR, dalam hal ini melaksanakan kedaulatan dapat dilihat dari dua aspek.

Yang pertama adalah aspek subjek, ini berarti bahwa kedaulatan tidak hanya dilakukan oleh MPR saja tapi juga oleh DPR, Pemerintah dan lainnya.

Kemudian aspek objek, berarti tidak seluruh tugas MPR itu ada atau dilaksanakan oleh MPR sehingga ada batasannya, Sehingga untuk mengubah Undang-Undang Dasar pada substansi tertentu seperti bentuk negara, dasar negara, wilyah negara, kalau perlu atribut negara diserahkan kembali kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan melalui referendum dengan mendapatkan atau persetujuan mayoritas mutlak, artinya 50% + 1.

Atas dasar ini kami Fraksi TNI/Polri mengusulkan sebagai berikut:

Pasal 37 menjadi berbunyi:

"Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya harus mendapatkan persetujuan 2/3 dari jumlah anggota MPR".

Kemudian pasal baru berbunyi:

"Untuk mengubah pasal-pasal yang memuat ketentuan mengenai bentuk negara, wilayah negara, dasar negara dan atribut negara, perlu mendapatkan persetujuan mayoritas rakyat Indonesia melalui pemungutan suara atau 50% + 1".[61]

F-UG, melalui Valina Singka Subekti menyatakan bahwa harus ada aturan yang memungkinkan perubahan, akan tetapi perubahan itu tidak bisa terlampau mudah untuk dilakukan.

... Ada tiga hal dari Fraksi Utusan Golongan.

Pertama, prinsipnya adalah bahwa harus ada aturan yang membuka peluang terhadap kemungkinan untuk melakukan perubahan. Oleh karena asumsi kita adalah konstitusi itu harus bisa hidup terus mengikuti perkembangan jaman.

Lalu yang kedua, harus ada ketentuan yang mengatur

[61] *Ibid*., hlm. 212.

bahwa perubahan itu tidak bisa terlampau mudah untuk dilakukan. Karena itu kami menganggap bahwa prinsip *absolute majority* harus diatur di sini. Artinya kalau ingin melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar harus disetujui oleh 50% + 1 dari anggota MPR yang hadir pada waktu melakukan proses perubahan UUD itu.

Lalu yang ketiga, kami menganggap harus ada aturan yang mengatur mengenai kalau ingin mengubah hal-hal yang sangat mendasar mengenai kehidupan berbangsa dan bernegara, misalnya mengenai pasal-pasal mengenai dasar negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan atau wilayah negara, menurut kami tidak cukup diubah oleh *absolute majority*-nya MPR, tetapi menurut kami itu harus meminta persetujuan dari seluruh rakyat Indonesia, karena itu menyangkut kedaulatan rakyat dan kedaulatan bangsa dan negara ini. Jadi tidak cukup melalui 50% + 1 dari anggota MPR yang hadir.[62]

F-UG kemudian mengusulkan tiga ayat untuk Pasal Perubahan.

Karena itu usulan dari kami ini ada tiga ayat untuk Pasal Perubahan.

Ayat (1) berbunyi:

"Untuk mengubah Undang-Undang Dasar, sekurang kurangnya 3/4 daripada jumlah anggota MPR harus hadir".

Ayat (2):

"Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 3/4 jumlah daripada anggota yang hadir".

Ayat (3):

"Perubahan terhadap pasal-pasal tentang Dasar Negara, Bentuk Negara, Bentuk Pemerintahan dan Wilayah Negara, hanya dapat dilakukan dengan persetujuan seluruh rakyat Indonesia melalui referendum".[63]

Selanjutnya, F-PDIP melalui Hobbes Sinaga berpendapat bahwa mengubah suatu Undang-undang Dasar harus didasarkan pada beberapa pertimbangan baik filosofis, dasar normatif, hingga aturan dasar.

... Bab tentang perubahan Undang-Undang Dasar, tidak

[62] *Ibid*., hlm. 213.
[63] *Ibid.*

kalah pentingnya dari bab-bab yang lain. Mengubah suatu Undang-Undang Dasar adalah suatu tugas yang sangat berat dan sangat mulia. Dikatakan sangat berat karena sangat banyak yang harus dipertimbangkan, mulai dari dasar pertimbangan yang filosofis, dasar normatif, sampai hal-hal yang bersifat aturan dasar, membatasi aturan-aturan yang bersifat umum maka menghindarkan aturan-aturan yang bersifat teknis pelaksanaannya. Selain itu harus mempertimbangkan pula materi muatan konstitusi, yaitu hal-hal apa sajakah yang seyogianya dapat diatur dalam Undang-Undang Dasar.

Dikatakan tugas yang sangat mulia, karena setiap kita mengusulkan sesuatu harus dilandasi oleh kearifan dan kebijakan. Karena di balik apa yang kita usulkan terbentang nasib suatu bangsa, maju mundurnya suatu bangsa, bersatu atau terpecahnya suatu bangsa, yaitu bangsa Indonesia yang sama-sama kita cintai ini.

Jika kita menelusuri sejarah perjalanan Undang-Undang Dasar 1945 maka sangat jelas bahwa Undang-Undang Dasar 1945 dibentuk dalam waktu yang sangat singkat dan terkesan terburu-buru, dengan satu tujuan agar negara Indonesia yang akan merdeka itu mempunyai dasar konstitusional yang diperlukan untuk mendirikan suatu negara modern.[64]

Kemudian Hobbes Sinaga memaparkan bahwa pendiri negara tetap membuat aturan-aturan yang sangat berat untuk mengubah UUD 1945.

Para pendiri negara juga mengakui bahwa Undang-Undang Dasar 1945 sangat singkat dan bersifat sementara. Oleh karena itu untuk melengkapi aturan-aturan yang sangat singkat, masih diperlukan Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan. Sebab walaupun sangat singkat tetapi ketentuan-ketentuan dalamnya masih sangat sulit dilaksanakan secara murni dan konsekuen. Namun demikian walaupun para pendiri negara mengakui bahwa Undang-Undang Dasar 1945 bersifat sementara, tetapi beliau-beliau tetap membuat aturan-aturan yang sangat berat untuk mengubah Undang-Undang Dasar yaitu yang tersebut dalam Pasal 37.

Ayat (1):

"Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-

[64] *Ibid*., hlm. 214 - 215.

kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir".

Ayat (2):

"Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir".

Dengan aturan yang terdapat dalam Pasal 37 tersebut, maka para pendiri negara berpendapat akan sulitnya untuk mengubah Undang-Undang Dasar. MPR yang terdiri dari DPR ditambah Utusan Daerah dan Golongan adalah suatu lembaga yang jumlah anggotanya cukup besar, tidak pernah terpikir oleh beliau-beliau bahwa satu partai dapat menguasai lebih 50% dari anggota DPR. Demikian juga Utusan Daerah dan Utusan Golongan bisa dikuasai oleh satu partai. Oleh karena itu dengan dilandasi kearifan dan pikiran seorang negarawan, para pendiri negara itu berpendapat bahwa Pasal 37 adalah ketentuan yang *rigid* dan sulit untuk dilaksanakan.[65]

Hobbes Sinaga kemudian menjelaskan mengenai pelaksanaan dalam era orde Baru.

Pemerintah Orde Baru di bawah kepemimpinan Bapak Soeharto, ternyata dapat mengubah pendapat pendiri negara tersebut. Dengan suatu cara yang berliku-liku dan inkonstitusional, susunan MPR dapat direkayasa sehingga hampir 2/3 dari anggota MPR benar-benar dikuasai oleh pemerintah dengan mempergunakan perpanjangan tangan politiknya. Sifat *rigid* Pasal 37 menjadi sangat terganggu, karena jika fraksi-fraksi pendukung utama pemerintah menginginkan perubahan Undang-Undang Dasar tanpa berpikir panjang akan segera dapat dilaksanakan. Besarnya jumlah anggota fraksi yang dikuasai pemerintah itu membuat Presiden Soeharto ketakutan dan mengajukan suatu usul yaitu untuk mengubah Undang-Undang Dasar 1945 harus melalui referendum yang kemudian diatur dalam suatu Ketetapan MPR dan pelaksanaannya diatur dalam undang-undang.[66]

Kemudian, F-PDIP juga mengajukan usul perubahan terhadap Pasal 37 UUD.

Atas dasar pemahaman sejarah itu, kami dari Fraksi PDI Perjuangan mengajukan suatu usul perubahan terhadap Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945, dengan tujuan untuk

[65] *Ibid.*
[66] *Ibid.* hlm. 215 -216.

lebih memperberat ketentuan tentang perubahan Undang-Undang Dasar.

Usul tersebut adalah sebagai berikut :

Bab Perubahan Undang-Undang Dasar.

Pasal ...

Ayat (1):

"Perubahan Undang-Undang Dasar hanya dapat dilakukan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat yang khusus diadakan untuk itu".

Ayat (2):

"Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir".

Ayat (3):

"Putusan diambil dengan musyawarah mufakat, apabila kemufakatan tidak dapat diusahakan, putusan dengan persetujuan dengan sekurang-kurangnya 3/4 daripada jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 3/4 dari anggota Dewan Perwakilan Daerah yang menjadi peserta sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Ayat (4):

"Untuk hal-hal yang berkaitan dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar, Dasar Negara, Bentuk Negara Kesatuan dan Wilayah Negara, perubahannya hanya bisa dilakukan melalui penentuan pendapat seluruh rakyat".[67]

Selanjutnya dijelaskan Hobbes Sinaga bahwa hal-hal yang fundamental dalam perubahan UUD 1945 harus diserahkan kepada rakyat.

> Dengan memperketat ketentuan tentang perubahan Undang-Undang Dasar di atas, maka Undang-Undang Dasar 1945 yang sudah di-amendemen melalui pelaksanaan tugas yang sangat berat dan sangat mulia ini, tidak mudah diubah oleh MPR yang akan datang. Khusus yang menyangkut Pembukaan Undang-Undang Dasar, Dasar Negara, Bentuk Negara Kesatuan dan Wilayah Negara, perubahannya tidak dapat dilakukan oleh MPR sendiri, akan tetapi hanya bisa dilakukan melalui penentuan pendapat seluruh rakyat. Kita semua menyadari bahwa

[67] *Ibid*. hlm. 216.

anggota-anggota MPR sangat sulit melepaskan diri dari kepentingan politik fraksi masing-masing.

Oleh karena itu, untuk hal-hal yang sangat fundamental tersebut tidak dapat diserahkan kepada MPR, walaupun dengan persyaratan yang paling berat sekalipun. Hal-hal yang sangat fundamental tersebut harus diserahkan kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan, untuk menentukan pendapat mengubah atau tidak mengubah hal-hal yang sangat fundamental tersebut.[68]

Melalui Happy Bone Zulkarnaen, F-PG mengusulkan penambahan ayat, sehingga Pasal 37 menjadi tiga ayat. Berikut ulasannya.

Kami dari Fraksi Partai Golkar sepakat dengan apa yang disampaikan oleh kawan-kawan semua, bahwa Bab XVI ini tentang Perubahan Undang-Undang Dasar, itu adalah merupakan bab yang paling penting. Juga atau juga bab yang penting mengingat semua perubahan-perubahan ini nanti akan berpengaruh terhadap pasal-pasal yang lain. Oleh karena itu, kami juga berpendirian bahwa bab ini jangan sampai terlalu mudah untuk diubah, tetapi juga jangan sampai ada dalam pikiran kita untuk mensakralkan sehingga tidak dapat dilakukan perubahan-perubahan. Karena kelak pada suatu saat nanti, mungkin anak cucu kita mempunyai pemikiran-pemikiran yang cukup brilian untuk menyempurnakan Undang-Undang Dasar ini.

Oleh karena itu, kami mengusulkan Pasal 37 ini menjadi tiga ayat terutama adalah yang berkaitan dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar. Kami sepakat dengan kawan-kawan yang lain tadi bahwa perubahan Pembukaan Undang-Undang Dasar ini tidak dikonsentrasikan proses pengambilan keputusannya hanya sekadar di parlemen, tetapi yang kita harapkan justru adalah juga melibatkan rakyat secara keseluruhan. [69]

F-PG pun mengajukan usul penambahan Ayat (3) Pasal 37 UUD 1945.

... Ayat yang kami usulkan adalah ayat yang ketiga;

Ayat (3):

"Untuk mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar

[68] *Ibid.*

[69] *Ibid.*, hlm. 217.

usul perubahan harus dilakukan terlebih dahulu melalui referendum yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang".[70]

Setelah melewati rapat-rapat dan menghasilkan kesepakatan-kesepakatan, pada Sabtu, 29 Juli 2000, PAH I BP MPR mengadakan rapat terakhir (Rapat ke-51) yang dipimpin Ketua PAH I, Jakob Tobing dengan agenda mendengar Pendapat Akhir Fraksi-fraksi MPR terhadap Hasil Finalisasi Perubahan Kedua UUD 1945. Terkait dengan Pasal 37 beberapa fraksi menyampaikan pandangannya dan beberapa fraksi tidak menyampaikan pandangannya.

Fraksi pertama yang memberikan pandangannya adalah F-PDIP diwakili Soetjipno. Fraksi ini menegaskan.

> Mengapa bab Perubahan Undang-Undang Dasar, semua fraksi telah mengemukakan pendapatnya untuk mempertegas dan memperkokoh kedudukan Undang-Undang Dasar dalam arti kita sama-sama mengusahakan untuk mempersulit syarat-syarat untuk mengubah Undang-Undang Dasar. Hal ini menunjukkan bahwa kedudukan Undang-Undang Dasar yang memuat hukum dasar negara mempunyai jangkauan yang luas dan jauh ke depan.
>
> Dalam hubungan ini jika ada usul perubahan Undang-Undang Dasar maka usul itu harus diagendakan lebih dahulu dalam Sidang MPR. Jika diajukan sekurang-kurangnya 1/3 dari anggota MPR dan usul perubahan itu harus dengan jelas menunjukkan bagian yang diusulkan untuk diubah. Untuk mengubah sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota MPR harus hadir dan putusan untuk mengubah Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan lebih dari 3/4 anggota Majelis yang hadir, kecuali putusan terhadap perubahan yang menyangkut Pembukaan Undang-Undang Dasar, Bentuk dan Kedaulatan Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, harus mendapatkan persetujuan lebih dan 50% rakyat Indonesia.[71]

F-PG melalui T.M. Nurlif justru memandang bahwa mekanisme mengubah UUD tidak harus dipersulit. Berikut pemaparannya.

Berkaitan dengan Bab Perubahan Undang-Undang Dasar.

[70] *Ibid*.
[71] *Ibid*., hlm. 401 - 402.

F-PG berpendapat bahwa Undang-Undang Dasar bukan sesuatu yang kekal dan sempurna, sehingga dimungkinkan untuk melakukan perubahan-perubahan di masa yang akan datang sesuai dengan kebutuhan jamannya. Maka usulan perubahannya tidaklah harus terlalu dipersulit. Namun demikian pembahasan dan persetujuannya haruslah memenuhi norma-norma keabsahan yang bersifat universal. Terhadap hal-hal yang esensial yang mengandung nilai-nilai dasar pendirian negara, tujuan dan cita-cita nasional serta keutuhan wilayah negara, mekanismenya tidaklah harus dilakukan dengan mudah dan untuk itu F-PG berpendapat perubahan yang dilakukan haruslah lebih dulu mendapatkan persetujuan rakyat.

Guna menghindari kekosongan hukum terhadap perubahan Undang-Undang Dasar ini, dalam aturan peralihan perlu ditegaskan bahwa segala lembaga negara dan peraturan perundangan-undangan yang masih ada tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut perubahan Undang-Undang Dasar ini.[72]

Sedangkan F-PBB melalui Hamdan Zoelva, memberikan penjelasan tata cara perubahan UUD.

Hal terakhir yang perlu kami sampaikan mengenai perubahan UUD ini adalah tata cara perubahan UUD yang diatur dalam Pasal 37 yang sebelumnya terdiri dari dua ayat, sekarang diubah dan ditambah menjadi lima ayat. Hal penting yang kami catat di sini adalah tata cara usulan perubahan UUD yang harus diajukan oleh sekurang-kurangnya sepertiga dari anggota MPR, hal ini tidak diatur dalam Pasal 37 UUD 1945. Sebelumnya, kita sulit melakukan perubahan karena kalau saja tidak ada keinginan dan kehendak bersama dari seluruh fraksi dan anggota MPR untuk mengubah UUD ini maka tidak akan ada perubahan seperti yang terjadi sekarang ini. Dengan adanya tata cara pengajuan usulan perubahan ini menjadi jelas bagaimana perubahan UUD itu dilakukan.

Kemudian, dari sisi yang lain usulan perubahan ini akan lebih mempersulit pengambilan keputusan yang mengharuskan adanya persetujuan dari tiga perempat jumlah anggota MPR yang hadir yang sebelumnya hanya membutuhkan persetujuan dua pertiga anggota MPR yang hadir. Di samping itu, perubahan terhadap Pembukaan

[72] *Ibid.*, hlm. 407.

> UUD 1945 serta bentuk dan keutuhan negara kesatuan RI harus dilakukan dengan referendum, yaitu harus mendapat persetujuan lebih dari lima puluh persen rakyat. Pengertian rakyat di sini haruslah kita artikan sebagai rakyat yang ikut menggunakan hak pilihnya, bukan dalam arti rakyat Indonesia seluruhnya. Karena tentunya ada rakyat Indonesia yang belum punya hak pilih dan tidak sempat menggunakan hak pilihnya.[73]

Sementara itu, Patrialis Akbar dari Fraksi Reformasi (F-Reformasi) menambahkan keterangan yang belum disampaikan oleh juru bicara fraksinya, A.M. Luthfi. Dalam penjelasannya, Patrialis membahas perlu adanya rumusan lebih lanjut atas pengertian 'rakyat' dalam Bab Perubahan Undang-Undang Dasar.

> Tadi di dalam pemandangan Fraksi Reformasi, Pak Luthfi kebetulan memang agak terlupa membaca satu alinea. Yaitu mengenai perubahan Undang-Undang Dasar. Di sini dinyatakan bahwa dalam bab perubahan Undang-Undang Dasar kalimat yang harus mendapat persetujuan lebih dari 50% rakyat, dari Fraksi Reformasi berpendapat itu perlu ada rumusan lebih lanjut atas pengertian rakyat itu, yaitu mereka yang menggunakan hak pilih.
>
> Berangkat dari pengalaman kita ketika finalisasi itu, dengan tidak menyebutkan fraksi mana, lima menit saja kita membacakan masalah konsep ini ternyata sudah ada perbedaan-perbedaan pendapat. Sehingga kami khawatir rumusan dalam Perubahan Undang-Undang Dasar khususnya Ayat (4) ini, itu akan menimbulkan satu interpretasi yang macam-macam. Padahal di sisi lain, kita sudah hampir menyepakati kita tidak mempergunakan Penjelasan. Oleh karena itu, agar hasil kesepakatan finalisasi ini bisa lebih sempurna dan bisa ditandatangani seutuhnya maka kami dari Fraksi Reformasi meminta itu juga dijadikan sebagai suatu catatan atau kalau memang tidak keberatan di dalam Ayat (4) itu di dalam kurung dibelakangnya disebutkan kalimat menggunakan hak pilih, jadi rakyat (menggunakan hak pilih). Sehingga apa yang kami sampaikan ketika finalisasi itu, juga mempunyai makna dan arti untuk perubahan Undang-Undang Dasar ini.[74]

---

[73] *Risalah Rapat Ke-51 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR*, 29 Juli 2000, hlm. 56

[74] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Op. Cit.*, hlm. 453.

Sampai berakhirnya masa sidang PAH I BP MPR belum dapat disepakati rumusan materi perubahan Undang-Undang Dasar. Demikian pula dalam ST MPR 2000, materi ini tidak dibahas mengingat kesepakatan PAH I memprioritaskan untuk membahas materi-materi yang telah disepakati sehingga lebih mudah untuk disahkan dalam sidang MPR. Selain itu, materi perubahan UUD dipandang lebih tepat dibahas dan diputus pada akhir masa perubahan UUD 1945 mengingat pasal ini memang berada di akhir. Di samping itu, Pasal 37 dianggap sebagai salah satu pasal pengunci yang materinya disesuaikan dengan pasal-pasal sebelumnya.

B. Pembahasan pada Masa Perubahan Ketiga

Tidak seperti rapat-rapat di PAH I pada 1999-2000 yang banyak membicarakan tentang Pasal 37, rapat-rapat di PAH I pada 2000-2001 bisa dikatakan minim pembicaraan tentang hal tersebut. Pembicaraan hanya ditemukan dalam Rapat Pleno PAH I BP MPR ke-14. Rapat ke-14 ini diselenggarakan pada Kamis, 10 Mei 2001 dan agendanya membahas perubahan UUD 1945 bidang politik dan hukum. Di dalam rapat tersebut dibahas pemikiran-pemikiran para Tim Ahli Bidang Politik dan Bidang Hukum.

Di antara Tim Ahli yang menyampaikan hasil pemikirannya adalah Prof. Dr. Ismail Suny, S.H., M.C.L., Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., dan Prof. Dr. Maswadi Rauf.

Hasil pemikiran Tim Ahli mengenai Pasal 37 disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie. Tim Ahli mengusulkan perbaikan terhadap Pasal 37 sehingga menjadi empat ayat.

> Bab terakhir mengenai Bab Perubahan Undang-Undang Dasar Pasal 37. Kami mengusulkan perbaikan Pasal 37 ini sehingga mencakup empat ayat. Ayat (1), menegaskan berkenaan dengan objek perubahan yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar tidak menjadi dari bagian dari objek atau subjek perubahan. Undang-Undang Dasar dapat diubah atas usul Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Daerah dengan menetapkan naskah yang terpisah mengenai materi tertentu dalam Batang

Tubuh Undang-Undang Dasar. Yang kedua, yang bisa mengusulkan perubahan Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Daerah.

Kemudian yang ketiga, teknik perubahannya itu naskah terpisah, yaitu seperti yang ingin kita tradisikan dengan amendemen satu, dua dan seterusnya.

Kemudian Ayat (2), usul perubahan atas ketentuan yang berkenaan bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik dibahas dalam Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah mendapat persetujuan sekurang-kurangnya tiga per empat jumlah suara rakyat yang mempunyai hak pilih melalui referendum nasional yang diadakan khusus untuk itu. Ini yang tadi kami kemukakan bahwa untuk dua hal ini, sebelum diadakan perubahan dengan cara biasa, kami mengusulkan agar diajukan dulu pertanyaan setuju atau tidak setujunya itu melalui referendum. Dan referendumnya itu melalui tiga per empat jumlah suara yang mendukung. Ini Ayat (2)-nya.

Ayat (3), untuk perubahan biasa, pasal-pasal yang tidak berkenaan dengan bentuk negara dan bentuk pemerintah, kami usulkan juga diubah, diperberat. Kalau sebelumnya dua per tiga kali dua per tiga (2/3 x 2/3), kami mengusulkan menjadi tiga per empat kali tiga per empat (3/4 x 3/4) dengan alasan tiga per empat kali tiga per empat (3/4 x 3/4) itu berarti setengah. Kalau dua per tiga kali dua per tiga (2/3 x 2/3) itu tidak sampai setengah, jadi kalau hadir hanya 2/3 + 1, kemudian cukup dua per tiga berarti tidak sampai setengah.

Atas pertimbangan itulah, Tim Politik dan Tim Hukum sepakat supaya jangan terlalu mudah juga di masa yang akan datang itu. Tentu Bapak-Bapak, semangat kita itu supaya mekanisme perubahan itu jangan terlalu mudah. Itu dengan asumsi bahwa kita nanti sudah memiliki Undang-Undang Dasar yang utuh. Ada Undang-Undang Dasar yang sudah komprehensif, yang utuh sehingga nanti untuk perubahan selanjutnya tidak lagi terlalu gampang. Sekali lagi, dengan asumsi bahwa kita sudah memiliki satu naskah Undang-Undang Dasar yang utuh itu.

Kemudian yang terakhir, putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya tiga per empat jumlah

Anggota yang hadir yaitu tiga per empat kali tiga per empat (3/4 x 3/4).[75]

Usulan dari Tim Ahli mendapatkan tanggapan dari Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP.

Terakhir berkaitan dengan Pasal 37, Perubahan. Di sini ada dua hal pertama berkaitan dengan Ayat (3). Jadi Ayat (3) menyatakan bahwa perubahan Undang-Undang Dasar ditetapkan dalam Sidang Majelis yang dihadiri oleh sekurangkurangnya tiga perempat jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Pengertian sekurang-kurangnya tiga perempat jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah ini seperti apa? Karena jumlah Dewan Perwakilan Rakyat dan jumlah Dewan Perwakilan Daerah ini tidak sama, Dewan Perwakilan Daerah ini sepertiganya dari DPR.

Jadi apakah, katakanlah ini saya mencoba berandai-andai kalau Dewan Perwakilan Rakyat itu 50 lalu Dewan Perwakilan Daerah karena ini sepertiganya menjadi 16 kalau hanya dihadiri tiga perempatnya saja sekian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan hanya satu Anggota Dewan Perwakilan Daerah apakah bisa masuk dalam pengertian sekurang-kurangnya tiga perempat jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Dan yang kedua berkaitan dengan Pasal 37 ini di sini ada klausul Ayat (2) yang menyatakan bahwa khusus yang menyangkut bentuk negara dan bentuk pemerintahan republik, itu harus dengan referendum. Tetapi saya melihatnya bahwa Ayat (2) ini artinya ketentuan referendum ini tidak bisa dilaksanakan. Artinya tidak bisa berlaku karena kalau misalkan kita ingin mengubah katakanlah bentuk negara atau bentuk pemerintahan tanpa harus melalui referendum pun juga bisa. Ubah saja Pasal 37-nya. Karena untuk mengubah Pasal 37 itu cukup dengan ketentuan Ayat (1), (3) dan (4) tanpa menggunakan Ayat (2).

Jadi artinya Ayat (2) ini tidak punya arti apa-apa. Bagaimana, apa tidak sebaiknya seluruh isi-isi ayat atau Pasal yang ada dalam Undang-Undang Dasar ini kedudukannya sama mereka bisa sejauh mekanisme konstitusionalnya itu

[75] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2001 Buku Satu,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 465 – 466.

terpenuhi, kenapa tidak. Jadi jangan kita beranggapan bahwa generasi penerus nanti itu tidak memiliki kearifan dan hal-hal lain yang kemudian kita khawatir lalu kita pagar-pagari sedemikian rupa.[76]

Sampai akhir masa sidang PAH I BP MPR, materi perubahan UUD 1945 juga belum dapat disepakati. Demikian pula dalam ST MPR 2001, materi ini tidak menjadi prioritas untuk dibahas dan diupayakan untuk disahkan mengingat masih belum disepakatinya materi tersebut oleh seluruh fraksi MPR. Seiring dengan itu, urutan pasal perubahan UUD memang berada di akhir UUD 1945 sehingga lebih tepat bila dibahas pada akhir masa perubahan UUD 1945. Di samping itu, Pasal 37 dianggap sebagai salah satu pasal pengunci yang materinya disesuaikan dengan pasal-pasal sebelumnya.

C. Pembahasan pada Masa Perubahan Keempat

Pembahasan tentang Pasal 37 oleh PAH I diletakkan dalam rancangan Perubahan Keempat. Hal ini sesuai dengan urutan pembicaraan dalam rapat-rapat PAH I yang memiliki prioritas pada pasal-pasal tertentu. Tidak berarti Pasal 37 tidak penting, tetapi berdasarkan urutan pasal-pasal dalam UUD, pasal ini memang berada di akhir. Di samping itu, Pasal 37 dianggap sebagai salah satu pasal pengunci yang materinya disesuaikan dengan pasal-pasal sebelumnya.

Sebenarnya dalam Perubahan Kedua maupun Perubahan Ketiga, Pasal 37 sudah dibahas, tetapi belum dapat diselesaikan. Bahkan sampai berakhirnya tahap Perubahan Ketiga Tahun 2001, Pasal 37 ini belum mengalami rumusan final sebagai hasil perubahan. Baru dalam masa Perubahan Keempat ini, Pasal 37 dibahas secara fokus baik materi maupun redaksinya.

Pembahasan Pasal 37 secara khusus mulai muncul pada PAH I BP MPR Rapat ke-3 diselenggarakan pada 28 Januari 2002 yang dipimpin Ketua PAH I, Jakob Tobing dengan agenda Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi tentang Pokok-Pokok Materi Rancangan Perubahan UUD 1945.

[76] *Ibid*., hlm. 479 - 480.

Seperti halnya pada rapat-rapat pleno di tahun-tahun sebelumnya, pada pemandangan umum, tidak semua fraksi MPR menyampaikan pemandangannya mengenai Pasal 37. Hanya terdapat dua fraksi yang menyampaikan pandangannya, yakni F-TNI/Polri dan F-UG .

F-TNI/Polri melalui I Ketut Astawa menjadi pembicara pertama pada pemandangan umum ini. Secara keseluruhan dia mengapresiasi beberapa hal mengenai Pasal 37 yang telah dirumuskan.

> Rumusan Pasal 37 Ayat (4) Lampiran Tap IX/MPR/2001 menyatakan bahwa: "Putusan untuk mengubah Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan lebih dari 3/4 jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir, kecuali putusan terhadap perubahan atas Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bentuk dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus mendapat persetujuan lebih dari 50% rakyat". Rumusan Pasal 37 Ayat 4 ini tidak ada alternatif. Dengan demikian, kita, Badan Pekerja MPR khususnya PAH I, telah sepakat atas rumusan rancangan perubahan ke-3 tersebut. Dengan demikian, kita telah sepakat bahwa putusan terhadap perubahan atas Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, serta bentuk dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus mendapat persetujuan lebih dari 50% rakyat. Adapun putusan untuk mengubah Undang-Undang Dasar yang menyangkut selain substansi tersebut dilakukan dengan persetujuan 3/4 jumlah anggota MPR yang hadir, sedangkan MPR yang harus hadir sekurang-kurangnya 2/3 sebagaimana dirumuskan pada Pasal 37 Ayat (3). Pokok masalah yang timbul perlu diantisipasi adalah kemungkinan adanya penafsiran untuk mengubah Pasal 37 Ayat (4) cukup dengan persyaratan anggota MPR-nya hadir sekurang-kurangnya 2/3. Dan putusan dapat diambil untuk mengubah Pasal 37 Ayat (4) dengan mendapatkan persetujuan lebih dari 3/4 jumlah anggota MPR yang hadir, karena itu perlu dibahas secara mendalam untuk mengamankan Pasal 37 Ayat (4) tersebut.[77]

Sedangkan, Soedijarto yang mewakili F-UG, mencoba

[77] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Satu*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm.139 – 140.

membandingkan prosedur perubahan UUD seperti yang terjadi di Amerika Serikat. Berikut pendapatnya.

> Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan wewenang MPR untuk menetapkan Undang-Undang Dasar, yaitu Pasal 3 dan mengatur ketentuan kuorum anggota MPR yang disyaratkan untuk dapat dilaksanakannya perubahan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Pasal 37. Namun, Undang-Undang Dasar 1945 belum mengatur prosedur bagi usul inisiatif untuk dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar tersebut. Berbeda dengan Undang-Undang Dasar Amerika Serikat yang menganut aliran yang sama dengan Indonesia, yaitu memberikan wewenang kepada lembaga perwakilan, Kongres, untuk mengubah Undang-Undang Dasar.
>
> Undang-Undang Dasar Amerika Serikat menetapkan prosedur bagi proses amendemen, yaitu disyaratkan diusulkan oleh 2/3 anggota Kongres dan hasilnya baru dapat berlaku bila 3/4 lembaga perwakilan negara bagian meratifikasinya. Proses ratifikasi negara bagian ditunggu selama tujuh tahun ini amendemen ke-20 Ayat (6). Belajar dari negara demokrasi yang paling stabil di dunia ini, F-UG berpendapat agar amendemen Pasal 37 diarahkan kepada pengaturan prosedur dan proses amendemen Undang-Undang Dasar 1945 pada waktu yang akan datang. Usulan yang telah dilampirkan dalam Tap MPR No. XI/MPR/2001 patut dijadikan titik berangkat pembahasan ini.[78]

Pembahasan mengenai Pasal 37 juga muncul pada pembicaraan di Rapat PAH I BP MPR Ke-10, 5 Maret 2002 dengan agenda Penyerapan Aspirasi Masyarakat dalam Rangka Perubahan UUD 1945 yang dipimpin Ketua PAH I, Jakob Tobing.

Di tengah-tengah anggota PAH I 2002 hadir perwakilan dari beberapa perguruan tinggi di Jakarta yang ikut menyampaikan pandangannya tentang Pasal 37. Mereka dari Universitas Kristen Indonesia (UKI), Universitas Nasional (Unas), Universitas Bung Karno (UBK), Universitas Pancasila, Universitas Asyafi'iyah, dan Universitas 17 Agustus. Namun, tidak semua perwakilan menyampaikan pandangannya tentang Pasal 37. Hanya perwakilan dari UKI dan UBK yang

[78] *Ibid*., hlm. 146.

menyampaikan pandangannya.

Anton Reinhart dari UKI memberi catatan mengenai Pasal 37. Menurutnya, sebelum Pasal 37 Ayat (1) harus ada penjelasan mengenai keberadaan Pembukaan (*Preambule*) UUD 1945 yang tidak dapat diubah.

> ... Usul agar sebelum Pasal 37 Ayat (1) dibuat. Ayat yang baru dengan bunyi sebagai berikut. Ini ada perlu penjelasan dan barangkali ada perubahan sedikit. Di sini tercantum bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat diubah. Dalam hal ini, kami perlu jelaskan bahwa sebenarnya, kami berpendapat apa yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah suatu dokumen yang bersifat yuridis, tetapi asas demokrasi juga harus tetap berada di dalam Undang-Undang Dasar tersebut. Jadi, kalau kita katakan bahwa tidak boleh ada perubahan, barangkali itu akan bertentangan dengan asas demokrasi. Tetapi yang kami maksud di sini adalah bahwa perubahan itu tidak boleh ditutup kemungkinan, tetapi masalahnya perubahan yang bagaimana? Itu yang perlu diperjelas.
>
> Jadi kalau di sini dikatakan bahwa mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar berarti membubarkan negara Indonesia. Dalam hal ini perlu penjelasan bahwa sebenarnya karena tadi sudah merupakan dasar dari kita bahwa Pembukaan itu harus dijabarkan di dalam pasal-pasal sehingga pasal tidak boleh bertentangan dengan Pembukaan itu, karena itu merupakan kontrak bernegara kita. Kalau dia menyimpang maka itu berarti kita membubarkan negara Proklamasi, bukan hanya negara tapi negara proklamasi. Alasannya adalah bahwa antara proklamasi dan Pembukaan itu adalah tidak bisa dipisahkan. Oleh karena itu, kontrak yang terdapat di dalam Pembukaan kalau kita ubah maka itu berarti kita mengubah negara proklamasi, bukan kita mengubah negara Indonesia, tetapi yang kita ubah adalah negara proklamasi. Bahwa nanti kalau rakyat menghendaki bahwa itu diubah, itu saya kira itu persoalan lain. Tetapi jangan kita mengubah sekarang dengan pengertian bahwa kalau kontrak yang terdapat di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar itu kita ubah maka kita membubarkan negara proklamasi, jadi itu maksudnya.[79]

[79] *Ibid.*, hlm.464 - 465.

Di akhir pembicaraan, Anton mengusulkan agar Pasal 37 sesuai dengan Lampiran TAP MPR Nomor XI/MPR/2001 dihilangkan.[80]

Sementara itu, UBK melalui Jemmy Palapa berpandangan bahwa syarat kuorum usulan perubahan UUD terlalu mudah dan konsekuensinya sangat berbahaya bagi keutuhan negara.

> Pasal 37 Ayat (1), (2), (3), (4), dan (5), semua masuk dengan catatan pada Aturan Peralihan karena kalau dibaca *draft* ini, ini sebetulnya pintu untuk mengubah Undang-Undang Dasar 1945. Menurut pandangan kami ini terlalu lebar karena hanya membutuhkan sepertiga dari jumlah anggota untuk mengagendakan adanya perubahan ini. Ini suatu yang berbahaya karena kalau hanya sepertiga dan itu pintu untuk mengubah itu terlalu lebar maka eksistensi negara ini sewaktu-waktu digoyang atau tergoyang hanya karena pendapat dari sepertiga anggota MPR. Kenapa bukan dua pertiga untuk dengan pertimbangan-pertimbangan yang sangat fundamental, bukan pertimbangan teknis tentang jumlah anggota DPR dan DPD.[81]

Pendapat-pendapat anggota PAH I tentang Pasal 37 secara lebih dalam dibahas pada Rapat PAH I BP MPR ke-21, 28 Maret 2002 yang dipimpin Wakil Ketua PAH I, Slamet Effendy Yusuf. Agenda rapatnya adalah Pembahasan Pasal 37 dan Aturan Peralihan Rancangan Perubahan UUD 1945.

Ketika membuka rapat, Slamet Effendy Yusuf mengingatkan kembali kepada anggota PAH I tentang pentingnya pasal ini sehingga diharapkan serius membahasnya.

> Jadi Saudara-saudara sekalian, sehubungan dengan Bab XVI ini saya kira cukup penting untuk kita seriusi. Selain hal-hal yang sudah kita sepakati yang berkaitan dengan Pasal 37 yang tadinya terdiri hanya berisi dua ayat, yaitu yang pertama adalah ketentuan untuk mengubah Undang-Undang Dasar itu sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis harus hadir. Lalu yang Ayat (2) putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir maka pada Pasal 37 yang sudah kita bicarakan ada lima ayat yang tidak perlu saya bacakan sekarang karena Bapak-Bapak semua sudah

[80] *Ibid*.
[81] *Ibid*., hlm. 474.

memegangnya.[82]

Terdapat usulan F-TNI/Polri melalui I Ketut Astawa mengenai Pasal 37 terkait Bab XVI dan rumusan ayat-ayatnya. F-TNI/Polri mempertahankan judul lama, yakni tetap Bab XVI Perubahan UUD, sedangkan rumusan ayat-ayat, khusus Ayat (1) dan (2), fraksi ini setuju dipertahankan, dan mengusulkan rumusan tambahan pada Ayat (3), (4), dan (5).

> Perkenankan kami menyampaikan pendapat Fraksi kami menyangkut Bab XVI, yaitu Perubahan Undang-Undang Dasar. Judul Bab XVI kami sarankan tetap. Demikian juga rumusan Pasal 37 Ayat (1) dan Ayat (2) itu tetap.
>
> Menyangkut Pasal 37 Ayat (3) maka kami gabung perumusannya 37 Ayat (3) dengan Ayat (4). Kami dari masukan tim ahli kami perpadukan sehingga kami sarankan rumusan sebagai berikut:
>
> Pasal 37 Ayat (3) "Usul perubahan ketentuan yang berkenaan dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 bentuk dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia serta perubahan Pasal 37 Ayat (3) (ini kami garis bawahi lagi, serta perubahan Pasal 37 Ayat (3) ini) dibahas dalam Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah mendapat persetujuan sekurang-kurangnya ¾ jumlah suara rakyat yang mempunyai hak pilih melalui referendum nasional yang diadakan khusus untuk itu".
>
> Penambahan kami dari naskah itu pada hakikatnya adalah termasuk juga perubahan Pasal 37 Ayat (3) ini. Mengapa demikian?
>
> Untuk mengantisipasi karena kita sudah semuanya sepakat untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar. Kemudian tidak akan mengubah Bentuk dan Keutuhan Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jangan sampai ada yang ingin mengubah ini supaya tidak melalui referendum mereka ubah dulu Pasal 37 Ayat (3). Oleh karena itu maka untuk mengubah khusus Pasal 37 Ayat (3) ini pun diperlukan syarat yang sama dengan kalau ada ingin mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar, bentuk dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

[82] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Dua*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 133 - 134.

Kemudian, Perubahan Undang-Undang Dasar Pasal 37 Ayat (4), "Perubahan Undang-Undang Dasar ditetapkan dalam Sidang MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya ¾ jumlah anggota MPR".

Ini dengan maksud persyaratan perubahan Pasal 37 Ayat (4) dan ini, berarti dibutuhkan nanti persetujuan paling sedikit 3/4 x 3/4 jumlah anggota. Jadi, 9/16 atau lebih dari setengah.

Kemudian Pasal 37 Ayat (5) tambahan ayat, "Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 3/4 jumlah anggota yang hadir".

Hal ini penting karena Undang-Undang Dasar merupakan hukum dasar secara tertulis dari suatu negara. Itu yang menyangkut perubahan Undang-Undang Dasar Pasal 37.[83]

F-PDIP yang diwakili Harjono mengusulkan beberapa penyempurnaan pada rancangan rumusan ayat-ayat Pasal 37.

Kalau kita lihat kira-kira dari segi substansi selintas begitu agaknya bagian ini bisa dipandang sebagai bagian yang tidak penting. Tetapi justru saya melihat di sinilah letak dari hasil kerja kita selama ini, dan juga di sini pulalah digantungkan nasib dari Undang-Undang Dasar yang sudah kita ubah itu.

Pada Bab XVI kita bicara tentang perubahan Undang-Undang Dasar. Di dalam Tap Nomor XI itu ada lima ayat yang sudah kita rumuskan, untuk kita persiapkan sebagai sebuah rancangan guna dibahas dan dijadikan bagian dari Undang-Undang Dasar kita.

Kalau kita lihat secara esensi di dalam Pasal 37 ini, sebetulnya juga ada pembatasan-pembatasan terhadap kewenangan MPR. Pembatasan terhadap kewenangan MPR itu kita temui pada rancangan itu, yaitu pada Ayat (4)-nya.

Pada Ayat (4) dikatakan bahwa perubahan yang menyangkut Pembukaan Undang-Undang Dasar serta bentuk dan keutuhan wilayah negara harus mendapat persetujuan lebih dari 50% rakyat.

Ini sebetulnya merupakan pembatasan bagi kewenangan MPR itu sendiri. Hal-hal yang menyangkut itu MPR tidak diberi kewenangan. Tetapi persoalannya tadi sudah dilihat

[83] *Ibid*., hlm. 134 - 135.

dari pembicara sebelumnya.

Pasal 37 yang di dalamnya juga membatasi kewenangan MPR mestinya juga dijaga agar supaya kewenangan MPR yang dibatasi itu tidak digunakan untuk mengubah Pasal 37. Hanya saja apa yang pernah kita rumuskan itu memang belum terlihat, bagaimana kewenangan MPR itu. Ternyata tidak bisa digunakan untuk mengubah Pasal 37.

Oleh karena itu, ada beberapa penyempurnaan yang saya kira juga saya ajukan sebagai alternatif.

Pertama, sebelum mengusulkan adanya penyempurnaan, saya memandang perlu bahwa Pasal 37 Ayat (3) yang ada itu digabungkan dengan setengah kalimat yang ada pada Ayat (4) "Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota MPR harus hadir".

Ditambahkan berikutnya langsung pada ayat itu putusan untuk mengubah Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan lebih dari 3/4 fraksi jumlah anggota MPR yang hadir.[84]

Harjono kemudian mengungkapkan pendapat terkait Ayat (4) dan (5).

Kemudian, Ayat (4)-nya dimulai dengan persoalan "Perubahan atas Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 bentuk dan keutuhan negara.... (dan seterusnya) harus mendapat persetujuan lebih dari 50% rakyat".

Karena dengan demikian akan muncul sebagai bagian ayat yang tersendiri yang eksklusif, sehingga terlihat eksklusivitasnya. Ini usul saya.

Kemudian, Ayat (5) kalau kita baca aslinya, "Hal-hal mengenai pelaksanaan perubahan Undang-Undang Dasar ini selanjutnya diatur dengan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Kalau kita tangkap maknanya seperti ini, berarti dari awal itu sudah harus mempunyai Tap mengenai pelaksanaan perubahan Undang-Undang Dasar. Padahal, maksudnya bukan itu. Kalau ada usulan saja maka atas pelaksanaan usulan itu, baru diperlukan sebuah keputusan MPR. Kalau ada usulan, kalau tidak ada usulan tidak perlu.

Tetapi dengan rumusan Ayat (5) sekarang seolah-olah

[84] *Ibid*., hlm. 136 - 137.

> juga sekarang harus disiapkan sebuah putusan untuk yang berkaitan dengan perubahan Undang-Undang Dasar. Nanti kita terjebak lagi dengan Tap MPR tentang Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar.
>
> Oleh karena itu, saya usulkan untuk Ayat (5) ini bunyinya "Untuk melaksanakan usulan perubahan Undang-Undang Dasar, (berarti harus sudah ada usulan dulu) diatur dalam putusan MPR".
>
> Jadi, kalau ada usulan tentang peraturan perubahan Undang-Undang Dasar kebutuhannya apa, baru ditetapkan, baru diperlukan adanya satu keputusan MPR kalau tidak ada, *ya* tidak diperlukan.[85]

Lebih lanjut Harjono menyampaikan usulan satu tambahan Pasal 38 untuk "mengunci" agar MPR tidak mempunyai kewenangan untuk mengubah Pasal 37.

> Kemudian, untuk mengunci agar supaya MPR tidak mempunyai kewenangan untuk mengubah Pasal 37. Maka saya usulkan ada satu tambahan Pasal 38 bunyinya "Perubahan Pasal 37 keseluruhan hanya dapat dilakukan sebagai akibat perubahan Undang-Undang Dasar yang menyebabkan hapusnya lembaga MPR sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar ini".
>
> Selama perubahan itu tidak menyangkut eksistensi MPR, Pasal 37 justru untuk membatasi kekuasaan MPR. Tetapi kalau akan mengubah sehingga tidak ada lembaga MPR lagi kemudian diserahkan kepada siapa perubahan itu. Itulah baru mungkin dilakukan perubahan terhadap Pasal 37. Karena Pasal 37 bicara tentang persoalan batas-batas kewenangan MPR. Kalau MPRnya tidak ada lagi, baru boleh diubah Pasal 37. Karena kebutuhan itu yang saya maksud, tentu saja nanti bisa diajukan satu rumusan yang lebih sempurna, tetapi sementara itulah kira-kira rumusan yang saya ajukan.[86]

Sementara itu, F-PPP diwakili Ali Hardi Kiaidemak, melihat Ayat (1) yang mensyaratkan jumlah 1/3 untuk usul perubahan UUD terlalu kecil. Kemudian ia menyampaikan usulan ½ sebagai pengganti 1/3.

Oleh karena itu Saudara Ketua, dalam memasuki

[85] *Ibid*., hlm. 137.
[86] *Ibid*.

pembahasan Bab XVI Perubahan Undang-Undang Dasar ini, secara substansial memang sudah ada kesepakatan di antara kita. Tapi mungkin dari temuan-temuan kita dalam berbagai diskusi dan aspirasi masyarakat, sejalan dengan keinginan kita untuk tidak begitu mudah melakukan perubahan Undang-Undang Dasar maka ada catatan-catatan kami di Bab XVI judulnya Perubahan Undang-Undang Dasar. Saya kira sudah tetap.

Pasal 37 Ayat (1), "Usul perubahan Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat bila diajukan oleh sekurang-kurang 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Kami menyerap aspirasi yang berkembang bahwa supaya jangan terlalu mudahlah main ubah-ubah Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, lalu kami berpikir, ya jangan sekurang-kurangnya 1/3, 1/2 saja sekurang-kurangnya, 1/2 saja begitu. Jadi supaya lebih susah lagi untuk mengumpulkan ini.

Ayat (2), "Segala usulan perubahan Undang-Undang Dasar harus dengan jelas menunjukkan bagian yang diusulkan untuk diubah". Tetap.

Ayat (3), "Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir". Tetap.

Ayat (4), "Putusan untuk mengubah Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan lebih dari 3/4 jumlah Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir, kecuali putusan terhadap perubahan atas Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bentuk dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Kami berpendapat titik di sini, karena tekad kita memang tidak ingin mengubah Pembukaan dan bentuk serta keutuhan wilayah Republik Indonesia. Jangan kita tambah lagi dengan anak kalimat ini. Biarlah MPR hasil pemilu 2004, kalau MPR itu merupakan *joint session* daripada DPR dan DPD. Kalau mereka menginginkan itu, silakan mengubah Pasal 37 ini. Tetapi kita berkeinginan untuk tetap. Sehingga keinginan itu tetap, ya tidak usah lagi kita buka referendum. Pokoknya kecuali terhadap Pembukaan dan bentuk dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (titik). Kita kecualikan dari perubahan ini. Saya kira itu suasana yang berkembang. Jangan kita

merangsang untuk MPR 2004 untuk berpikir mengubah lagi begitu. Biarlah perubahan itulah 10 tahun depanlah, begitu barangkali.

Lalu ayat (5), "Hal-hal mengenai pelaksanaan perubahan Undang-Undang Dasar ini, selanjutnya diatur dengan putusan Majelis Perwakilan Rakyat."

Saya kira sudah mencakup semua kemungkinan, dari Ayat (1). Ketika ada usul perubahan Undang-Undang Dasar maka MPR membuat putusan MPR untuk mekanisme daripada itu. Bagaimana pelaksanaan 2/3, 3/4 itu? Ya, putusan MPR yang mengatur tata cara pelaksanaan perubahan itu.

Jadi saya kira, dengan Ayat (5) ini sudah cukup luwes untuk menghadapi berbagai kemungkinan.[87]

F-UD sebagaimana disampaikan oleh M. Hatta Mustafa menganggap pantas jumlah 1/3 untuk usul perubahan UUD. F-UD tidak sependapat kalau harus diperberat menjadi 1/2 anggota MPR.

... baiklah Pasal 37 misalnya perubahan Undang-Undang Dasar diagendakan dalam sidang Majelis MPR. Pengertian kami yang tadi itu, yang semua anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut. Karena ini usul perubahan dan mengenai bagian-bagian tertentu, itu kalau usul bisa saja 1/2 atau 1/3 itu sudah cukup banyak itu. Kalau misalnya anggotanya 650 atau 700, 1/3 dari situ mungkin sudah lebih 230. Dan itu hanya untuk usul mengubah bagian-bagian tertentu atau mengamendemen bagian-bagian tertentu saya kira ini sudah cukup banyak.

Kemudian, segala usul perubahan itu jelas mana yang mau diubah, itu kita sudah debatkan tempo hari, kita sudah sepakat ini. Dan untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis harus hadir, juga kita sudah sepakat. Tapi pengertian kami, ya DPR dan DPD itu yang ada di dalam MPR itu.

Kemudian mengenai putusan untuk mengubah, dilakukan dengan persetujuan lebih dari 3/4 jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, dalam pengertian *joint session* tersebut, itu juga kita setuju.

Pada saat kita menentukan bahwa apabila Pembukaan,

[87] *Ibid*., hlm. 140 - 141.

bentuk dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan RI harus mendapat persetujuan kalau mau diubah dari 50% rakyat, ini juga menjadi persoalan. Rakyat kita pada satu saat mungkin sudah 250 juta. Nah, sekarang, rakyat yang mana yang mempunyai hak pilih? Karena kalau misalnya diadakan referendum, istilah Tim Ahli, apa pembatasannya? Jadi, apakah yang ikut memilih dalam pemilihan umum itu, daftar itu misalnya 160 juta, lalu harus lebih dari 80 juta. Karena pada saat itu, walau penduduk WNI nya katakanlah 230 juta, penduduknya mungkin 240, karena memang berbeda penduduk dan warga negara. Penduduk, orang-orang asing juga masuk penduduk di Indonesia, kita sudah putuskan di dalam pasal yang sebelumnya. Jadi ini perlu penjelasan, atau katakanlah kita harus *clear* masalah ini, 50% ini jadi, itu hal yang mengenai perubahan Undang-Undang Dasar.[88]

F-UG yang diwakili Sutjipto lebih sepakat kalau usul perubahan UUD harus disetujui oleh sekurang-kurangnya 1/2 dari anggota MPR, bukan 1/3.

Oleh karena itu memang inilah pentingnya kita bicara Pasal 37. Di dalam lima ayat yang telah kita rumuskan jadi di Perubahan Undang-Undang Dasar. Saya kira di Ayat (1), saya juga sepakat kalau dikaitkan rumusan Ayat (3) di mana untuk mengubah diperlukan 3/4. Oleh karena itu, pantas juga kalau usulannya tidak 1/3. Tapi saya kira juga sekurang-kurangnya setengah. Saya kira itu wajar saja. Saya kira, di negara lain kelihatannya juga usulan tidak semudah dengan angka yang lebih rendah.

Lalu mengenai kesepakatan, rumusan yang kita sepakati bersama bahwa untuk mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bentuk dan keutuhan wilayah itu harus dengan referendum, saya kira kita setuju semuanya. Hanya memang kita perlu merumuskannya dengan tepat.

Saya kira substansinya saya setuju tadi apa yang disampaikan oleh Pak Astawa tadi. Tetapi apakah ya, kalau kita ingin mengubah ketentuan di dalam Pasal 37 di mana untuk mengubah Undang-Undang Dasar, kuorumnya dari 3/4 diubah dengan referendum? Saya kira apakah ya referendum dengan substansi yang demikian, saya kira kurang tepat.

Oleh karena itu, di sini saya kira diperlukan suatu

[88] *Ibid*., hlm. 144.

pemahaman bersama. Dan juga saya kira juga etika politik bahwa kalau substansinya memang kita untuk mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar dan bentuk serta keutuhan wilayah harus referendum. Apakah ya, kita akal-akalan mengubah dulu Pasal 37-nya. Apakah itu kira-kira martabat anggota MPR?

Oleh karena itu, untuk menghindari hal-hal yang demikian, saya kira memang tidak gampang menemukan rumusan yang tepat, tetapi saya setuju Ayat (3) dengan Ayat (4) ini diubah saja, digabungkan maksudnya. Jadi, disatukan, jadi bahwa di situ mengandung arti bahwa perubahan secara umum itu adalah 3/4, dikecualikan untuk Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 serta bentuk dan keutuhan wilayah itu didahului dengan referendum. Jadi, saya kira usulan saya rumusannya disatukan.

Lalu, yang Ayat (5), kalau nanti jadi Ayat (4), saya kira sebagaimana yang disampaikan Pak Harjono, memang apakah kita membuatkan ketetapan yang lebih awal atau ketetapan itu dibuat apabila ada kebutuhan. Saya kira ini perlu juga didiskusikan.[89]

Erman Suparno dari F-KB menyampaikan pandangan sebagai berikut:

Berkaitan dengan Pasal 37.

Di sini tentunya perlu kita pahami bersama bahwa pertama adalah masalah yang berkaitan dengan proses daripada keputusan yang akan diambil di dalam perubahan Undang-Undang Dasar.

Yang kedua secara kuantitatif untuk menentukan sahnya perubahan itu sendiri, ada dua hal itu.

Kalau kita melihat di dalam suatu ayat-ayat yang ada dalam konteks proses, saya rasa, kami menganggap dari F-KB tidak ada masalah. Karena di sini tertuang bahwa anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi, artinya bahwa adalah anggota. Soal anggotanya nanti terdiri dari apa saja yang belum diputuskan, itu tidak masalah. Sehingga di sini yang paling kita utamakan adalah kuantitatif atau jumlah daripada yang akan mengesahkan perubahan itu, itu yang pertama.

Kemudian yang kedua, di sini juga sudah terangkum proses-prosesnya sejak usulan sampai kepada pengambilan

[89] *Ibid*., hlm. 146.

keputusan dan pengesahan keputusan. Itu proses. Ada dua hal.

Tetapi memang apa yang tadi disampaikan oleh Pak Hatta bahwa persoalan yang mendasar itu justru di pasal, di Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat itu sendiri. Ini yang menjadi kendala karena ini menjadi hal yang sangat menentukan. Kalau tadi diibaratkan bagai lokomotif, bukan hanya gerbongnya. Oleh karena itu, di dalam hal ini Ayat (1), itu saya rasa ini sudah merupakan suatu kompromi PAH I yang terdahulu kita bahas.

Kemudian yang ketiga, mengandung makna bahwa Undang-Undang Dasar ini tidak perlu disakralkan *kan*, tetapi juga tidak harus selalu mudah diubah, ini sudah kita pahami bersama.

Kemudian, yang Ayat (3), Ayat (4), itu adalah yang tadi kami sampaikan adalah bersifat kuantitatif untuk pengesahan, sehingga angka yang dimaksud 2/3 dari yang hadir dan dari 3/4 dari jumlah yang hadir, itu kalau dihitung memang sudah lebih dari 50%. Katakanlah jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat nanti X, itu rumus matematisnya juga demikian. Jadi sudah betul.[90]

Sedangkan Fraksi Reformasi, yang diwakili Fuad Bawazier memaparkan pandangan fraksinya sebagai berikut:

Perkenankan saya menyampaikan pandangan saya mengenai Pasal 37 yang pada pendapat saya itu memang tidak perlu mengalami perubahan apa-apa. Artinya tetap seperti apa adanya, terdiri dari dua ayat itu.

Pertimbangannya bahwa mari kita pandang Undang-Undang Dasar ini sebagaimana layaknya suatu produk manusia. Semua negara itu punya Undang-Undang Dasar, bukan hanya kita. Mereka juga biasa mengubahnya bila memang diinginkan dari generasi ke generasi.

Saya bersyukur bahwa para *founders* negara ini yang lebih paling berhak, yang mendirikan negara itu, tidak memaksakan hasil karyanya untuk ditelan oleh anak cucunya. Tidak mengklaim dirinya lebih baik atau lebih pintar dari anak cucunya kelak. Tidak membelenggu generasi-generasi berikutnya termasuk pikiran-pikirannya dengan keadaan dan jamannya masing-masing dengan cara memaksakan harus terus-menerus menggunakan Undang-Undang Dasar hasil karya para *founders* itu.

[90] *Ibid*., hlm. 147.

> Karena itu, mereka sudah membuat apa yang diistilahkan Pak Erman tadi, tidak begitu memudahkan, tetapi tetap memberikan satu kesempatan. Sehingga pada pasal-pasal yang lain mengubah itu persetujuan adalah dengan cara separuh lebih satu, yang ini sedikit dipersulit dengan 2/3, itulah kearifan beliau-beliau itu.
>
> Itulah pula sebabnya sekarang kita ini bisa mengubah Undang-Undang Dasar, sebab para *founders* kita dulu tidak mempersulit perubahan itu. Bayangkan kalau pemikiran yang berkembang di ruangan itu dipunyai oleh mereka yang relatif lebih berhak, kita tidak bisa berbuat apa-apa sekarang ini, tidak bisa mengubah sebetulnya, praktis tidak bisa mengubah. Karena beliau-beliau itu tidak terlalu mengeramatkan atau mensakralkan Undang-Undang Dasar hasil karya beliau-beliau itu para *founders*.
>
> Jadi, saya pikir biarlah generasi yang hidup seperti kita ini, dia tetap diberi kesempatan untuk hidup dengan Undang-Undang Dasar yang diinginkan oleh yang hidup, bukan yang diinginkan oleh yang almarhum, yang kelak kita akan menjadi almarhum. Oleh karena itu, seharusnya kita itu ikuti jiwa *fairness*, jiwa besar dari para *founders*-nya, orang tua kita yang menyusun Undang-Undang Dasar itu. Yang tidak membelenggu kehidupan atau cara berpikir kita. Kenapa kita akan membelenggu dan memonopoli keadaan masa depan anak cucu kita, biarlah mereka hidup dengan generasinya sendiri, itu argumentasi kami kenapa tetap saja dengan Pasal 37.[91]

Pimpinan Rapat, Slamet Effendy Yusuf mengingatkan beberapa kesepakatan yang telah dihasilkan anggota PAH. Berikut uraiannya.

> Pak Fuad, kami mau mengingatkan bahwa kesepakatan kita dulu ketika kita bicara mau mengamendemen ini, nanti dalam penulisan Undang-Undang Dasar itu, tetap saja naskah lama, termasuk dengan penjelasannya itu dimuat, baru sesudah itu perubahannya secara keseluruhan.
>
> Jadi, artinya kalau berbicara tentang sejarah anak cucu kita juga akan tetap mengetahui, bahkan bunyi Undang-Undang Dasar sebelum diubah pun, mereka akan mengetahuinya. Ini untuk menjelaskan saja Pak Fuad, untuk mengingatkan, tetapi usulnya tetap kita catat, ini hanya menjelaskan apa

[91] *Ibid*., hlm. 148 - 149.

yang sudah kita sepakati.[92]

F-PG yang diwakili Agun Gunanjar Sudarsa menyampaikan pandangan berikut.

> Di dalam rangka pembahasan untuk Pasal 37 Bab XVI dengan judul Perubahan Undang-Undang Dasar ini, tampaknya kita juga sudah sepakat. Walaupun secara keseluruhan tidak ada yang menyinggungnya. Jadi, kalau judul babnya, saya yakin 150 tidak ada yang mengusulkan berubah, paling tidak itu dalam catatan kami karena tidak ada usulan yang minta diubah, saya mengatakan tidak perlu diubahlah judul babnya.
>
> Adapun pasalnya itu sendiri yang semula ada dua ayat, lalu di dalam rancangan naskah perubahan sebagaimana termuat di dalam Lampiran Tap XI/2001, itu berubah menjadi empat ayat.
>
> Fraksi Partai Golkar pada hakikatnya bahwa sepanjang perubahan yang dilakukan terhadap Pasal 37 ini adalah dalam rangka menegakkan prinsip-prinsip aspek kewenangan yang memiliki secara formal untuk melakukan itu diatur secara jelas.
>
> Dan yang kedua juga menyangkut masalah prinsip legitimasi daripada proses itu sendiri berkenaan dengan kuorum forumnya maupun kuorum pengambilan keputusannya. Termasuk juga menyangkut masalah-masalah substansinya mana-mana saja yang akan dirumuskan, kalau itu menjadi sebuah keniscayaan bahwa ini yang kita yakini sebagai sebuah proses perubahan yang sangat *elementer* yang bisa kita yakini sebagai sesuatu yang terbaik. Fraksi Partai Golkar mungkin tidak bersikap ini, harus menjadi sesuatu yang bersifat tetap.
>
> Yang pertama katakanlah, buat Fraksi Partai Golkar, yang terpenting dalam Pasal 37 ini, kita sama-sama menyepakati bahwa badan yang bertugas, yang memiliki kewenangan, memiliki kompetensi untuk melakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ini adalah rakyat.
>
> Rakyat yang diterjemahkan sampai dengan hari ini, kita masih mengenal lembaga tinggi negara yang namanya MPR, itu satu.

---

92 *Ibid.*

Oleh karena itu, saya melihat di sini ada dua tentang kelembagaan yang memiliki kewenangan untuk melakukan perubahan itu adalah satu, MPR untuk hal-hal substansi di luar Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan di luar bentuk dan keutuhan wilayah. Untuk bentuk dan keutuhan wilayah termasuk untuk Pembukaan, itu kewenangannya melalui referendum, katakanlah melalui rakyat. Oleh karena itu, gagasan-gagasan pemikiran itu tetap akan menjadi pedoman dan pegangan buat fraksi Partai Golkar.[93]

Agun kemudian menjelaskan hal yang menyangkut masalah proses dan kuorum.

Yang kedua, menyangkut masalah proses.

Kami juga dapat menerima pada waktu itu dengan gagasan, pemikiran, usulan, bahwa untuk melakukan perubahan itu, ada semacam alur proses yang lebih detail. Jadi, tidak serta-merta untuk mengubah seperti yang tercantum dalam Pasal 37 yang lama. Tetapi ada satu proses yang usulan terhadap perubahan itu katakanlah persyaratan yang minimal dari 1/3 jumlah anggota MPR, dan untuk itu pula ada ketentuan yang juga mengatur bahwa hal-hal yang diusulkan itu harus disampaikan secara jelas. Itu artinya adalah dalam rangka lebih menjamin bahwa proses perubahan itu ada satu proses, ada satu landasan pemikiran yang sangat kuat, tidak serta-merta *ujug-ujug* muncul begitu saja. Karena implikasinya dari ini ada di dalam perubahan Undang-Undang Dasar Pasal 37 maka konsekuensinya dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya itu harus lebih menjabarkan tentang prinsip-prinsip itu.

Kemudian, yang ketiga, soal masalah kuorum. Kami pada hakikatnya tidak akan bergeser dari apa yang sudah disepakati dalam lampiran ini. Namun, prinsipnya kami juga masih bisa terbuka untuk mendiskusikan kembali seperti forumnya untuk mengubah Undang-Undang Dasar. Kami tetap sepakat untuk mengambil ketentuan yang lama yaitu 2/3. Lalu, putusan untuk mengubahnya itu menjadi 3/4.

Waktu itu kita semangatnya dalam rangka, katakanlah lebih mempersulit untuk perubahan itu. Namun satu pertanyaan yang juga kita perlu pikirkan ketika asmas juga kita peroleh. Karena "asmas" juga mengatakan kenapa

[93] *Ibid*., hlm. 149 - 150.

kita menjadi apa bedanya dengan rezim yang lalu. Lalu membuat Tap, membuat lagi undang-undang yang pada hakikatnya mensakralkan.

Apakah, bukankah ini kita dengan 2/3, lalu pengambilan keputusannya menjadi 3/4 apakah kita juga justru mensakralkan kembali karya yang sudah kita lakukan ini. Padahal, kita juga harus memberikan kesempatan, memberikan peluang yang tidak terlalu sulit kepada generasi berikutnya pasca kita juga untuk melakukan perubahanperubahan. Apakah juga tidak dimungkinkan kalau katakanlah tidak menjadi 3/4, tetapi menjadi 2/3 kembali seperti dalam naskah yang lama, 37 yang lama. Ini gagasan pemikiran yang mungkin kami perlu sampaikan, begitu.[94]

Kemudian Soewarno dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP) menjelaskan agar Perubahan Undang-Undang Dasar tidak dilakukan dengan mudah. Oleh karena itu, dibutuhkan kecermatan dan kebijaksanaan dari anggota MPR dalam melakukan Perubahan Undang-Undang Dasar.

Tetapi kita pun setuju bahwa bukan hanya itu saja perlu dipelihara stabilitas Undang-Undang Dasar. Tetapi juga tidak dalam bentuk mensakralkan atau memanipulasikan dalam rangka melanggengkan kekuasaan. Oleh sebab itu maka dibukalah kesempatan untuk adanya perubahan. Tetapi dibukanya kesempatan perubahan, jangan sampai terlalu mudah, apalagi menantang atau merangsang untuk tiap kali mengadakan perubahan.

Itulah maka pada Sidang tahun 1999, di mana kita mulai mengadakan amendemen ini. Kita semua sepakat bahwa harus bersikap hati-hati. Kita harus bersikap bijaksana. Kita harus bersikap cermat dalam mengadakan perubahan itu. Dan untuk itu, maka kita mengadakan lima kesepakatan yang sudah kita sepakati, kita banyak ketahui. Karena itu batasan bahwa tidak boleh mensakralkan, tetapi juga tidak boleh terlalu mudah atau bahkan menantang atau merangsang itu, juga tetap harus kita pegang sampai sekarang.[95]

---

94 *Ibid.,* hlm. 150 -151.

95 *Ibid.*, hlm. 156 -157.

Soewarno juga mengusulkan agar 1/3 menjadi batas minimal Anggota MPR untuk mengubah Undang-Undang Dasar. Selain itu, Soewarno mengusulkan agar Pasal 37 ditambahkan satu ayat mengenai aturan perubahan Undang-Undang Dasar berupa bentuk adendum.

> Dalam mencoba memegang batas-batas itu maka kalau kita hubungkan dengan rencana pasal-pasal yang pernah kita bicarakan. Kami memandang bahwa Pasal 37 Ayat (1) yang menyatakan bahwa : "Usul perubahan Undang-Undang Dasar dapat diadakan apabila diusulkan oleh minimal 1/3."
>
> Saya rasa itu bijak, karena yang lalu ini *kan* seruan perubahan itu tidak ada batasnya. Bagian mana yang diubah, sejauh mana diubah. Sehingga bisa melantur sampai hal-hal yang mungkin tidak diperkirakan semula pada waktu kita berpikir semula tentang perlunya amendemen itu.
>
> Oleh karena itu, batasan bahwa harus ada usulan yang minimal didukung oleh 1/3 anggota MPR, ini saya rasa akan cukup memberi batas dan arah sejauh mana dan jenis mana yang diadakan perubahan. Bahkan, di Ayat (2) di mana ditetapkan bahwa segala usul perubahan itu harus menunjuk bagian mana yang diubah. Jadi, bukan secara menyeluruh mesti diubah. Oleh karena itu Ayat (2) yang diusulkan ini saya rasa masih tepat untuk dipertahankan.
>
> Demikian juga Ayat (3) bahwa untuk usul mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota MPR itu harus setuju, saya rasa wajar, tidak usah terlalu tinggi dan juga jangan sampai terlalu rendah.
>
> Mungkin yang kami ingin usul sedikit diubah dari rencana ini adalah pada Ayat (4). Di mana dikatakan bahwa keputusan untuk mengubah Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan oleh lebih dari 3/4 jumlah anggota Majelis yang hadir, kecuali putusan terhadap perubahan atas Pembukaan Undang-Undang Dasar, yaitu *preambule* kita, Bentuk dan keutuhan wilayah negara. Ini yang kami ingin usul supaya dipisah jadi dua. Karena bentuk dan keutuhan ini mengandung dua pengertian yaitu bentuk negara kesatuan dan wilayah negara kita itu. Ini lebih baik kita urai dalam bentuk dua potong.

> Kemudian juga kami ingatkan bahwa kami pernah mengusulkan yang waktu itu sementara diselesaikan, yaitu dalam Pancasila dasar negara. Sekiranya nanti ini kita berhasil masukkan sebagai salah satu pasal dalam batang tubuh, kami juga mengusulkan supaya termasuk sesuatu yang dicantumkan dalam Ayat (4) ini.
>
> Jadi, nanti di dalam Ayat (4) ini yang akan kita serahkan tetap di tangan rakyat, kita tetap sisakan rakyat kedaulatannya adalah masalah Pembukaan Undang-Undang Dasar, masalah Pancasila dasar negara, masalah bentuk negara kesatuan, dan masalah wilayah negara. Dan supaya kesepakatan yang kita ambil nanti bukan hanya lebih dari 50%, tetapi sedikit lebih berat. Misalnya 3/4, sebagaimana syarat di atas. Jadi referendumnya itupun, harus mendapat persetujuan 3/4 dari penduduk yang punya hak pilih.
>
> Yang terakhir, yang ingin kami sarankan tentang Pasal 37 ini adalah apa yang telah kita sepakati, yaitu tentang bentuk daripada perubahan itu. Pada tahun 1999, kita telah sepakat bahwa bentuk perubahan yang kita adakan ini adalah bentuk amendemen, bentuk adendum. Saya rasa kesepakatan itu perlu kita cantum dalam pasal dalam ayat. Sehingga Pasal 37 ini akan tambah satu ayat, yaitu bahwa "bentuk perubahan yang kita lakukan dalam amendemen Undang-Undang Dasar adalah bentuk adendum".
>
> Dengan demikian, untuk selanjutnya, di masa-masa yang akan datang apabila diadakan perubahan lagi maka bentuknya itu tetap sebagaimana yang kita lakukan sekarang, yang kita sepakati sekarang, yaitu bentuk adendum. Jadi, bukan hanya substansi-substansi yang terkandung, tetapi juga tentang bentuk amendemennya sendiri, kita pertegas di dalam salah satu ayat Pasal 37 ini.[96]

Soedijarto dari Fraksi Utusan Golongan (F-UG) menyatakan sependapat dengan pernyataan Ali Hardi Kiaidemak. Soedijarto menilai bahwa Perubahan Undang-Undang Dasar tidak bisa dilakukan dengan mudah, maka syarat 2/3 merupakan syarat paling tepat seperti juga yang dianut oleh negara Amerika Serikat dan Jerman.

Pertama-tama, saya ingin mendukung pemikiran Pak

[96] *Ibid.*, hlm. 157.

Ali Hardi Kiaidemak, dalam pengertian untuk tidak mempermudah amendemen. Pengalaman kita bersama menunjukkan bahwa sering terjadi pemikiran kita yang mula-mula dianggap sudah benar, dalam waktu kemudian kita menganggap tidak benar. Seperti pengalaman Pasal 33. Semua tidak ada yang berpikir perlu kembali ke asas kekeluargaan, tetapi sidang kemarin menunjukkan bahwa ternyata itu ada maknanya. Mungkin itu sebabnya mengapa ada negara yang tradisinya menggunakan model, istilahnya itu *super majority*.

Di Amerika Serikat, Undang-Undang Dasar itu boleh diamendemen, kalau yang usul 2/3 anggota Kongres usul dan prosesnya disetujui oleh semua setelah itu diratifikasi oleh 3/4 parlemen negara-negara bagian. Amerika Serikat memang negara yang sangat konsisten, karena Undang-Undang Dasar yang dibangun tahun 1787 itu, itu ada ketentuan hanya dapat diamendemen setelah tahun 1808. Dan selanjutnya baru diamendemen setelah 84 tahun. Amendemen pertama Undang-Undang Dasar Amerika itu tahun 1871.

Kita perlu belajar dari sana, karena Amerika adalah contoh negara yang paling stabil di dunia. Tidak ada negara yang lebih stabil daripada Amerika Serikat. Ternyata, Jerman ingin tiru Amerika Serikat. Jerman pun mensyaratkan 2/3. Dan untuk pasal-pasal yang tadi, seperti Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dikatakan tidak boleh, tidak pakai referendum. Pokoknya, *is not admissible*, dari Pasal 1, Pasal 20, dan pembagian Jerman dari negara-negara bagian tidak boleh diubah, itu tidak boleh.

Jadi, kalau tadi kita mempersoalkan bagaimana bentuknya? Bisa saja mengatakan ketentuan ini tidak dapat diubah kecuali seluruh rakyat. Artinya kalau ada revolusi yang tidak menghendaki kontinuitas negara kebangsaan ini. Ini satu pemikiran yang saya ingin kemukakan.

Jadi, usulnya kalau Pak Ali Hardi mengatakan 1/2, kalau boleh tiru negara yang stabil itu 2/3, ya usul 2/3. Tetapi nanti kita bicarakan yang *logic*, mengapa 1/3? Mengapa 1/2? Mengapa 2/3? Itu hal-hal yang perlu kita bicarakan, bahkan persetujuannya kalau di Amerika Serikat seluruhnya setuju. Jadi, Amerika Serikat yang mengenal demokrasi *fifty percent plus one*, untuk hal-hal yang lain, bahkan *the winner takes all*, tapi untuk Undang-Undang Dasar tidak menganut itu.

Ini Undang-Undang Dasar Amerika Serikat.[97]

Amidhan dari (F-PG) menyetujui pendapat Soedijarto (F-PDIP). Amidhan pun mengusulkan perubahan redaksi kata dalam Pasal 37. Berikut uraian pendapatnya.

> Terhadap Ayat (1) dari Pasal 37 ini, saya sependapat dengan Pak Prof. Soedijarto. Jadi, jangan dimudah-mudahkan untuk mengadakan perubahan itu. Oleh karena itu, sekalipun saya setuju dengan 1/3 dari jumlah anggota MPR dan bagaimana caranya itu tadi, seperti yang dikomentari oleh Pak Andi Mattalatta. Tetapi saya ingin menambahkan di sini kata "hanya". Jadi, dia berbunyi "Usul perubahan Undang-Undang Dasar hanya dapat", jadi menurut hemat saya kata "hanya" itu cukup penting di sini, agar tidak tergambar begitu mudah untuk melakukan perubahan.
>
> Kemudian mengenai Ayat (2). Ayat (2) ini substansi atau isi daripada usul perubahan itu setidak-tidaknya ada dua. Yang pertama isi atau substansi yang dapat diubah oleh MPR. Yang kedua, substansi yang hanya dapat diubah dengan sistem referendum itu.
>
> Yang menjadi pertanyaan saya ialah kalau yang dapat diubah oleh MPR, saya pikir tentu saja kalau ada usul perubahan! Tidak mungkin misalnya lalu mengajukan usul perubahan begitu saja, *blank* begitu. Pasti ada poin-poin atau pasal-pasal yang ingin diubah begitu. Tetapi yang menyangkut yang hanya dapat diubah dengan sistem referendum, ini saya kira tadi juga menjadi pertanyaan dari Pak Andi. Jadi, harus ada lembaga yang memutuskannya untuk melakukan referendum itu, siapa? Apakah MPR, berarti itu Tap MPR? Apakah itu undang-undang, berarti DPR bersama Pemerintah. Saya kira ini memang harus dijelaskan dimasukkan di dalam pasal-pasal di sini.
>
> Kemudian yang mengenai Ayat (3). Ayat (3) ini sepenuhnya meng-*copy* saja dari Ayat (1) dari Pasal 37 yang lama. Untuk itu, saya juga sependapat dengan Ayat (3) ini. Cuma saja dari segi kebahasaan, saya mengusulkan agar "daripada" itu dihilangkan diganti dengan "dari" saja. Saya kira ini nanti ada ahli kebahasaan tidak sentimen kepada seseorang tentang banyaknya menggunakan kata "daripada", tetapi saya pikir yang tepatnya "dari" saja itu.
>
> Kemudian mengenai Ayat (4). Ayat (4) ini saya kira itu

[97] *Ibid.*, hlm. 159 – 160.

kita diskusikan saja tentang 3/4 jumlah anggota Majelis itu nanti. Apakah kita ubah menjadi 2/3 atau 3/4 seperti Pak Agun tadi. Sebenarnya, kita terbuka untuk diskusi itu. Tetapi saya ingin menambahkan di sini, adalah kata-kata di sini yang berbunyi "kecuali putusan terhadap dan seterusnya itu". Saya minta apa namanya harus mendapat persetujuan lebih dari 50% rakyat itu harus didahului dengan kata-kata "harus dilakukan secara referendum dengan persetujuan dan seterusnya". Saya kira kata-kata referendum sudah baku begitu, daripada nanti ini, apa namanya, menerka-nerka dan menafsirkan-menafsirkan kembali, itu saja.

Kemudian yang Ayat (5). Saya ingin menambahkan di sini, Kita ini *kan* telah melakukan perubahan tiga kali. Perubahan Pertama tahun 1999, Perubahan Kedua tahun 2000, Perubahan Ketiga tahun 2001 kemarin yang lalu. Dan ini nanti tahun 2002 ini Perubahan Keempat. Perubahan yang tahun 2000 itu ketika kita melakukan penyerapan asmas di Surabaya, itu malah diprotes kenapa tidak ada tanggal penetapan berlakunya, (sedangkan) yang lain ada, begitu.

Untuk itu, saya menyarankan agar nanti tidak dilakukan pengutipan atau rujukan, misalnya, sesuai dengan Undang-Undang Dasar pasal sekian Perubahan Pertama atau Perubahan Kedua.

Untuk itu, saya menyarankan kalau tidak salah tadi dari Pak Andi juga. Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga, dan Perubahan Keempat ini merupakan satu-kesatuan (yaitu) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia atau yang merupakan bagian yang tak terpisahkan dari Undang-Undang Dasar 1945.[98]

Sementara itu, Pataniari Siahaan dari F-PDIP mengusulkan agar Pasal 37 Ayat (1) dan Ayat (2) secara redaksional digabung.

Kemudian mengenai Pasal 37. Pada prinsipnya kami mendukung pendapat teman-teman dari Fraksi kami. Tapi mungkin untuk redaksional kami mempertegas lagi usul teman-teman yaitu mengenai penggabungan mungkin Ayat (2) kepada Ayat (1) sebetulnya. Karena tadi kelihatannya timbul pemikiran pertanyaan bagaimana rumusan Ayat (1) dan Ayat (2).

[98] *Ibid.,* hlm 173.

> Sebetulnya kalau kita tambahkan saja usul perubahan mengenai pasal-pasal atau penambahan pasal-pasal dapat diagendakan otomatis sebenarnya Ayat (2) ini sudah tidak perlu diperdebatkan sebenarnya. Jadi, tidak lagi dipersoalkan yang mana? Apakah yang substansi? Ataukah yang ini? Karena kita bersepakat, kita hanya mengenal Pembukaan dan pasal-pasal. Jadi, langsung saja menunjuk penambahan pasal atau perubahan pasal, itu digabungkan saja pada Ayat (1) Pasal 37.
>
> *Nah*, kami melihat rumusan Pasal 37 Ayat (4) yang tadi dipersoalkan oleh Pak Asnawi Latief. Ini kami ingin mengingatkan, sebetulnya pada saat kita mendebatkan ini dulu, ini semangatnya *kan* di antara semua teman-teman beranggapan seyogianya Undang-Undang Dasar ini baru ada perubahan lagi paling cepat 25 atau 50 tahun lagi, dan itu asumsinya. Makanya dibuatlah ini bahwa tidak mudah mengubahnya. Dan kemungkinan kita juga perlu tambahkan wacana, kenapa terjadi perubahan?
>
> Seharusnya, perubahan itu terjadi adalah oleh karena terjadi penyimpangan-penyimpangan terhadap Pembukaan atau memang perkembangan jaman menuntut perubahan tersebut. Jadi, memang tidak dimaksud untuk mudah mengubahnya, Pak. Sehingga artinya apakah perlu ada perubahan, itu perlu juga perdebatan wacana politik nanti terhadap bagian-bagian pasal yang diharapkan diubah. Ini sebenarnya maksud daripada Ayat (4) pada Pasal 37.[99]

F-PDKB melalui Gregorius Seto Harianto merespon pandangan Fuad Bawazier dari Fraksi Reformasi tentang tidak perlunya mengubah Pasal 37.

> Saya pribadi sebetulnya sangat mendukung, sayang Pak Fuad Bawazier sudah tidak ada, tetapi saya sangat setuju dengan pernyataan beliau tadi bahwa sebetulnya kita tidak punya hak untuk menghalang-halangi generasi yang akan datang untuk mengubah begitu. Sebagaimana juga generasi masa lalu, *the founding fathers* juga tidak merasa berhak untuk menghalang-halangi kita mengubah.
>
> Jadi alasan-alasan pikiran itu saya setuju meskipun kesimpulannya beda. Kesimpulan kita karena kita memang tidak berhak ya terserah begitu. Lalu itu dikaitkan dengan persoalan jumlah, apakah 2/3 atau ¾. Menurut saya berapa

[99] *Ibid*., hlm. 177.

pun kita cantumkan ketika satu generasi memang sudah bertekad untuk mengubah *toh* terjadi. Pada saat kita mau mengubah Undang-Undang Dasar ini mulai dengan perubahan pertama, sebetulnya andai kata ketentuannya harus 90% Anggota MPR setuju, jalan juga. Karena memang semangat pada waktu itu adalah semangat tanda kutip pemberontakan terhadap Penjelasan terhadap jaman.

Sehingga sekaligus juga menempatkan soal Penjelasan, pemberontakan dalam tanda kutip tadi kan terjadi juga terhadap pikiran-pikiran dasar gagasan-gagasan dasar yang sebetulnya menjiwai Undang-Undang Dasar yang ada pada Pembukaan, itu sebabnya kita membongkar pikiran-pikiran yang mengatasnamakan semangat penyelenggara negara, misalnya kita merasa itu tidak cukup. Karena itu kalau kita mengatakan bahwa secara substansial Penjelasan kita ingin pindahkan, itu artinya bukan mentah-mentah karena sudah ada pemberontakan, sudah ada pengingkaran terhadap pikiran-pikiran Soepomo yang ada di dalam Penjelasan.

Dan karena itu pula, di dalam kerangka kita memindahkan substansi Penjelasan ke pasal-pasal, memang bahasanya Pak Andi tadi yang sesuai dengan Perubahan. Artinya sesuai dengan semangat tanda kutip pemberontakan yang kita lakukan. Tapi mungkin dengan bahasa yang lebih jauh yang lebih semangat demokratisasi, semangat pembaharuan yang ingin kita lakukan.

Karena itu menurut saya sekali lagi rumusan ini sudah cukup hanya memang kalau kita melihat kepada Ayat (5) dari Pasal 37, lalu kita harus menunggu sebetulnya MPR yang kita maksud di sini itu MPR apa? Apalagi kita sudah sepakat sudah mengesahkan Perubahan tentang tugas atau wewenang MPR. Apakah ini masih mencakup karena itu memang masih sangat tergantung kepada penyelesaian Pasal 2 Ayat (1).[100]

Perubahan ayat-ayat dalam Pasal 37 juga diwacanakan oleh Frans F.H. Matrutty (F-PDIP).

Mengenai Sistematik, Pasal 37, saya usulkan begini.

Ayat (3) dijadikan Ayat (1). Jadi kita bicara dulu tentang nenek moyangnya yaitu perubahan, baru embel-embelnya, bukan langsung bicara embel-embel. Jadi kita bicara mengenai untuk mengubah Undang-Undang Dasar

[100] *Ibid*., hlm. 179.

sekurang-kurangnya 2/3 dan seterusnya. Itu nenek moyangnya dulu baru anaknya, baru cucunya, baru cicitnya.

Sesudah itu Ayat (1) rancangan menjadi Ayat (2). Ayat (2) rancangan menjadi Ayat (3). Ayat (4) tetap dan itu tadi saya usulkan kalau bisa *dibikin* dua atau dipisahkan mengenai dua hal yang berbeda jangan *dibikin* dalam satu tarikan napas.[101]

Dalam Rapat Tim Perumus PAH I (Lanjutan I) yang diselenggarakan pada 5 April 2002, Ketua Rapat Jakob Tobing menyampaikan usulan untuk mencantumkan penjelasan mengenai Pembukaan UUD 1945 dalam Pasal 37 Ayat (1).

Tapi juga sekaligus judulnya kayaknya memang belum sempat *dibenerin*, Pasal 33 ini jadi judul Bab XIV-nya Kesejahteraan Sosial kemudian Pasal 34. Jadi Pasal 37 kalau diijinkan kami minta di atas itu dicantumkan di Ayat (1) nya, suatu *statement* bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar adalah pernyataan kemerdekaan bangsa dan negara kesatuan Republik Indonesia yang hanya terjadi sekali dalam sejarah, dan oleh karena itu tidak dapat diubah, kita siapkan saja begitu dulu, nanti barangkali kalimatnya bisa dibenarkan, dikurung saja dulu.[102]

Berbeda halnya dengan Jakob Tobing, Theo L. Sambuaga (F-PG) berpendapat untuk tidak mengubah Pasal 37.

Pak Ketua, saya juga mempunyai pendapat, bahwa saya kira pertama substansi ini akan menjadi lain sama sekali dengan yang pernah kita inventarisir yaitu dalam Ayat (4) yang untuk syarat mengubah Pembukaan dan macam-macam itu keutuhan wilayah itu dipersulit ya, lebih sulit dari yang lain, itu satu.

Kedua, dengan memuat *statement* seperti ini, pasal seperti ini dalam Pasal Konstitusi, padahal konstitusi itu dibuat oleh rakyat dan kita meniadakan sesuatu yang menjadi hak rakyat, kita tidak mempunyai mandat untuk itu dalam mengubah konstitusi, untuk membuat konstitusi, bahwa kita mempunyai kemauan politik semua untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 itu, biarlah berkembang bersama rakyat sehingga setiap ada perubahan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tidak

[101] *Ibid*., hlm 182.
[102] *Ibid*., hlm. 364.

akan diubah. Tetapi bahwa kita memuat dalam satu kontrak sosial ini dalam satu konstitusi, pernyataan negatif seperti ini, ini meniadakan, menentang sesuatu yang menjadi hukum seperti yang dikatakan tadi.[103]

I Ketut Astawa dari F-TNI/Polri menyetujui usulan yang dikemukakan oleh Pimpinan rapat.

Sebenarnya dalam pembahasan menyangkut Pasal 37 ini, pertama-tama kami sependapat Ayat (1), tetapi kami dapat menangkap pada waktu itu, kalau tidak salah, Bapak Ali Hardi Kiaidemak menyampaikan dasar tertulis, ini adalah dasar hukum yang tertulis maka perlu bukan 1/3 lagi, kita perlu tingkatkan sangat sependapat.[104]

Sementara itu, Soedijarto dari F-UG menyampaikan perubahan redaksional dalam Pasal 37 Ayat (4).

Pada sidang yang lampau saya mau mendukung pikiran Pak Ali Hardi Kiaidemak, hanya begini Saudara Ketua dan kawan-kawan, Undang-Undang Dasar kita itu harganya seperti Undang-Undang Dasar Amerika Serikat, yaitu dirumuskan pada jaman revolusi oleh kelompok yang dalam bahasanya Taufiq Abdullah, kelompok *of innerson*, orang yang kemauannya sangat luhur, karena itu Undang-Undang Dasar Amerika Serikat hanya boleh diubah kalau diusulkan oleh 2/3 anggota kongres atau 2/3 dari parlemen-parlemen negara bagian, itu baru boleh diusulkan, lalu saya; "daripada sekurang-kurangnya" lebih baik pas saja "oleh 2/3 Anggota MPR" jadi tidak pakai "sekurang-kurangnya" itu.[105]

Patrialis Akbar dari F-Reformasi menyampaikan usulan untuk mengubah kalimat dalam Pasal 37 Ayat (1).

Pasal 37 Ayat (1) ini, kami mendapat kesan bahwa di sini seakan-akan ada kalimat aktif Pak ya, mungkin bahasa Indonesia nanti bisa bantu. Jadi kita memang memberikan satu *green light,* bahwa usul Perubahan Undang-Undang Dasar itu dapat diagendakan. Jadi kita terlalu aktif memberikan kesempatan, padahal di satu sisi kita memang menginginkan bahwa perubahan itu jangan sering-sering. Rencana kita *kan* begitu, apalagi juga ada kaitan dengan Pembukaan. Kalimat ini bagaimana, coba kita revisi kembali, satu.[106]

[103] *Ibid*., hlm. 365.
[104] *Ibid*., hlm. 366 - 367.
[105] *Ibid*., hlm. 367.
[106] *Ibid*., hlm. 368.

Sedangkan Lukman Hakim Saifuddin mengusulkan agar jumlah kuorum 1/3 dari Anggota MPR dalam mengubah UUD 1945 termasuk ke dalamnya 1/3 dari Anggota DPR dan 1/3 dari Anggota DPD.

> Pertama-tama menyangkut bab perubahan ini, memang saya menangkap kesan kuat bahwa sepertinya kita itu ingin meneguhkan diri, bahwa Undang-Undang Dasar ini jangan mudah diubah-ubah oleh generasi setelah kita, seakan-akan seperti itu, meskipun bisa. Jadi saya khawatir jangan-jangan kita tidak percaya dengan generasi setelah kita. Padahal, generasi setelah kita, sebenarnya juga memiliki kearifan yang tersendiri, sesuai dengan perubahan yang dialami. Jadi sebaiknya hal-hal seperti itu jangan terlalu mewarnai cara pandang kita, karena para pendahulu kita pun tidak memiliki potensi seperti itu. Jadi biarkanlah itu hak mereka untuk menentukan arah perjalanan bangsa ini sesuai dengan masanya.
>
> Berkaitan dengan itu maka Ayat (1) ini saya menganggap bahwa 1/3 itu sudah cukup dengan dasar pemikiran, bahwa ini baru dalam bentuk usul. Jadi ini baru usul saja, jadi kalau ½ apalagi lebih dari setengah itu, sepertinya terlalu mempersulit, kecuali kalau memang itu nanti putusan yang akan diambil. Jadi karena ini menyangkut usul, 1/3 itu sudah memadai, hanya saja 1/3 ini perlu diperjelas. Kami mengusulkan 1/3 dari DPR dan 1/3 dari DPD, karena MPR ini *kan* terdiri dari dua, DPR dan DPD. Makanya ini yang akan kita usulkan, jadi usulan ini, kami mengusulkan 1/3 dari jumlah Anggota MPR itu dengan komposisi 1/3 DPR dan 1/3 DPD. Ini usul kami.[107]

Kemudian, Soewarno dari F-PPP mengusulkan untuk tetap mempertahankan Pasal 37 seperti semula.

> Saya rasa masalah jumlah ini, perdebatan sudah sangat keras dan panjang, mengapa kita dulu sampai kepada usulan bahwa perubahan ini bukan 2/3-2/3, adalah berpegang pada suatu prinsip bahwa kita tidak terlalu mempermudah perubahan itu. Kalau 2/3-2/3, berarti kurang dari separuh yang setuju, maka kita usulkan menjadi 2/3, 3/4 dari 2/3. artinya ini 8, 5/9, 6/12. karena itu sekurang-kurangnya maka separuh lebih sedikit, sehingga itu cukup rasional untuk suatu persetujuan itu.

[107] *Ibid*., hlm. 369.

> Jadi saya rasa ini sudah dengan segala pertimbangan dan mengapa kita tidak asli hanya dua pasal itu? Karena kita juga menjaga jangan sampai seperti sekarang, seruan Amendemen tapi tidak ada kejelasan yang mana dan sejauh mana. Itulah sebabnya maka ada kelengkapan-kelengkapan dalam artian menyempurnakan daripada ketentuan ini.[108]

Di akhir Rapat, Pimpinan Rapat menyimpulkan adanya dua alternatif kuorum yang disetujui oleh forum, yakni jumlah 2/3 dan ¾.

> Kalau saya simpulkan saja bagaimana? Yang satu minta 2/3, yang satu minta ¾, sudah. Nanti pada tahap berikutnya kita bahas lagi. Jadi ada alternatif. Masih ada waktu kalau urusan ini. Jadi ditulis di situ (2/3), (3/4). Memang faktanya ada yang meminta begitu, ¾ dan kemudian ada 2/3.[109]

Rapat BP MPR ke-3 yang diselenggarakan pada 4 Juni 2002 mengagendakan Laporan Perkembangan Pelaksanaan Tugas Masing-masing Panitia *Ad Hoc* BP MPR yang dipimpin Ketua MPR/Ketua BP MPR, M. Amien Rais. Pembacaan laporan disampaikan oleh Ketua PAH I, Jakob Tobing. Pada rapat kali ini PAH I telah berhasil menyusun rancangan Pasal 37, terdiri atas lima ayat.

> Bab XVI, Perubahan Undang-Undang Dasar Pasal 37 Ayat (1):
>
> "Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya sepertiga dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat".
>
> Ayat (2):
>
> "Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan harus dengan jelas ditunjukkan bagian yang diusulkan untuk diubah serta alasannya".
>
> Ayat (3):
>
> "Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat harus dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat".
>
> Ayat (4) alternatif satu:

[108] *Ibid*., hlm. 396.
[109] *Ibid*., hlm. 397.

> "Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya tiga perempat dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir".
>
> Alternatif dua:
>
> "Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan oleh persetujuan sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir".
>
> Ayat (5):
>
> "Khusus putusan terhadap perubahan atas bentuk negara kesatuan Republik Indonesia dilakukan melalui referendum nasional karena harus mendapatkan persetujuan sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah rakyat yang mempunyai hak pilih".[110]

Jakob kemudian menyampaikan catatan rapat perumusan PAH I pada 5 April 2002.

> Catatan rapat perumusan PAH I tanggal 5 April 2002 kemungkinan penempatannya akan dibicarakan lagi adalah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan pernyataan kemerdekaan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang hanya terjadi sekali dalam sejarah dan oleh karena itu tidak dapat diubah. Tembusan dari wilayah negara Republik Indonesia hanya dimungkinkan melalui referendum nasional kemungkinan masuk dalam Pasal 25E.[111]

Selanjutnya diselenggarakan Rapat PAH I BP MPR ke-31 dengan agenda pembahasan dan sinkronisasi rancangan perubahan UUD 1945 pada 20 Juni 2002 dan dipimpin Ketua PAH I Jakob Tobing.

Jakob Tobing pada kesempatan tersebut me-*review* perkembangan terakhir dari pembahasan pasal ini.

> Baik, kita lanjutkan dengan materi kita pada hari ini, yaitu yang menyangkut Bab XVI Pasal 37. Dalam catatan kita, ada dua hal yang ingin kami ingatkan.
>
> Pertama, adalah kita mempunyai alternatif satu, yaitu

[110] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002), Tahun Sidang 2002 Buku Tiga,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm.10.

[111] *Ibid.*, hlm. 10 - 11.

> yang menyangkut persetujuan atas perubahan Undang-Undang Dasar, yaitu korumnya sama dua pertiga, tetapi persetujuannya yang satu meminta cukup 2/3 dari 2/3, yang satu lagi adalah 3/4 dari 3/4. Itu catatan yang pertama.
>
> Yang kedua, kita juga mempunyai catatan rapat tentang bagaimana posisi Pembukaan dan sebagainya. Apakah akan dicantumkan di sini atau bagaimana? Sedangkan yang lain-lain, ini tidak ada alternatif.
>
> Kemudian sebagai informatoris untuk mengingatkan sesuatu yang kita dengar bersama, di dalam uji sahih. Itu ada masukan-masukan akademik mengenai bagian-bagian tertentu yang bisa dikelompokkan dalam bagian Aturan Perubahan, yaitu apa yang dikenal sebagai *non-amendable articles*, yang biasa dikenal di dalam Konstitusi-Konstitusi negara lain. Yaitu hal-hal yang secara spesifik dikatakan ini, ini, ini tidak dapat diubah, begitu. Walaupun tentunya tetap saja itu adalah subjek kepada perkembangan ke depan. Tetapi itu adalah semacam komitmen dan biasanya kalau sesuatu itu dikatakan memang itu adalah baik, biasanya semua kemudian mengatakan juga itu baik, begitu.
>
> Itu sebagai pengantar untuk pembicaraan kita dan kami pikir lebih baik kita fokuskan kepada hal-hal yang memang masih ada masalah. Kalau yang sudah tidak ada alternatif, saya pikir tidak usah menjadi bahan bahasan. Mungkin sekadar sebagai komentar terhadap bahan bahasan.[112]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB sebagai pembicara pertama mempertanyakan tentang pengertian angka 1/3 dari anggota MPR yang termuat dalam Ayat (1) Pasal 37.

> Pada dasarnya memang kita sudah sepakat bahwa Pasal 37 Ayat (1), (2) ini sudah tidak ada alternatif. Tapi sekadar di dalam kerangka menguji kembali apakah memang kedua ayat ini sudah cukup atau memang perlu ada penyempurnaan? Saya ingin mengungkapkan satu pemikiran yang saya juga terima dari beberapa orang yang menanyakan pengertian 1/3 dari jumlah anggota MPR. Apakah itu nantinya tidak dipersoalkan anggota MPR yang berasal dari mana? Apakah boleh kalau 1/3 itu hanya dari anggota DPR saja, atau harus ada dari DPD juga? Karena kalau DPD itu *kan* 1/3 maksimum dari jumlah anggota DPR, *kan* bisa terjadi hanya anggota MPR yang berasal dari anggota DPR yang mengajukan. Apakah itu juga dibenarkan

[112] *Ibid.*, hlm. 320.

atau perlu kita tambahkan sesuatu di sini.[113]

Achmad Aries Munandar dari F-PDIP mengklarifikasi kalimat dalam rumusan ayat yang menurutnya belum jelas.

> Pada dasarnya saya sependapat apa yang disampaikan Pak Seto tadi bahwa Ayat (1) dan (2) memang tidak ada perubahan-perubahan. Tapi saya perlu klarifikasi bahwa di dalam Ayat (2) itu memang keputusan bulan April, itu di situ masih ditulis "menunjukkan", tapi yang bulan Mei, 16 Mei, itu yang dua itu "setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan harus dengan jelas ditunjukkan", bukan menunjukkan, "ditunjukkan bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya". Jadi, kelihatannya itu belum diubah. Oleh sebab itu, saya minta untuk diubah saja.[114]

Pembicara selanjutnya, Hobbes Sinaga dari F-PDIP menegaskan pentingnya memperjelas mengenai angka 1/3.

> Yang pertama tentu mengenai hal-hal yang kita sudah sepakati, yaitu Ayat (1), dan (2), dan (3), mungkin saya tidak singgung lagi. Tapi barangkali apa yang tadi dikemukakan oleh Pak Seto, ini perlu juga kita bicarakan. Kalau menurut ketentuan yang ada di sini, yaitu yang disebut adalah "anggota MPR". Maka sebenarnya di sini tidak dibedakan anggota MPR yang dari DPR dan DPD. Hanya karena dengan adanya kata "sepertiga" ini, itu bisa saja usul itu datang dari DPR atau mungkin juga dari DPD karena DPD bisa 1/3 dari jumlah anggota MPR.
>
> Saya kira pemahamannya ada di situ dan memang kalau dilihat hanya sekadar rapat begini memang itu bisa pertanyaan Pak Seto mungkin memang perlu dimunculkan untuk mempertegas sebenarnya. Tapi yang menjadi masalah mungkin itu adalah soal siapa yang mengajukan. Jadi kalau dilihat dari situ, artinya anggota MPR itu yang dipersoalkan dari DPR atau dari DPD, tapi mengenai yang mengusulkan bisa saja datang dari DPR atau mungkin dari DPD karena DPD juga jumlahnya 1/3 dari jumlah DPR. Jadi *nggak* sampai 1/3 MPR. Jadi, memang harus dilihat dari situ hitung-hitungannya, saya kira.
>
> *Nah*, saya masuk pada pemikiran di bawah ketiga ayat yang kita sudah sepaham ini, yaitu mengenai alternatif yang ada. Memang selama ini di masyarakat ada juga kritikan

[113] *Ibid*., hlm. 321.
[114] *Ibid.*

mengenai kedudukan MPR di dalam rangka mengubah Undang-Undang Dasar. Banyak usul-usul bahkan ada yang mengatakan supaya yang mengubah Undang-Undang Dasar itu adalah Komisi Konstitusi-lah, ada macam-macam usul. Itu menunjukkan karena memang persyaratan untuk mengubah Undang-Undang Dasar yang dulu itu dianggap sangat sederhana.

Oleh sebab itu, sebenarnya memang kita harus bisa juga menangkap aspirasi yang timbul itu. Memang harus ada satu ketentuan yang jelas untuk memperketat atau untuk mempersulit Perubahan Undang-Undang Dasar itu. Itu sebabnya sebenarnya alternatif satu ini layak untuk bisa dipertimbangkan supaya perubahan itu tidak terlalu gampang. Itu yang pertama.[115]

Selain itu, Hobbes juga memberi usulan sebagai berikut.

Yang kedua, mengenai Pembukaan Undang-Undang Dasar dan apa yang dimuat di dalam Pasal 1 Undang-Undang Dasar. Memang ada kesepakatan bahwa Pembukaan Undang Undang Dasar itu tidak bisa diubah. Tapi itu adalah kesepakatan Sidang Umum MPR tahun 1999 dan tentu itu tidak mengikat untuk selanjutnya nanti.

Oleh sebab itu, saya kira memang harus ada aturan yang mengatakan bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar itu tidak bisa diubah dan apa yang dimuat di dalam Pasal 1 secara keseluruhan. Karena kalau kita lihat isi Pasal 1 itu di situ *kan* ditentukan mengenai bentuk negara: Negara Kesatuan, dan bentuk pemerintahan: Republik.

Yang kedua adalah mengenai kedaulatan rakyat.

Yang ketiga adalah pernyataan bahwa kita adalah Negara Hukum.

Saya kira memang sampai kapan pun isi ini *kan* tidak perlu diubah. *Nah*, jadi, ini hal-hal yang bersifat prinsip dan yang selalu harus kita pertahankan. Memang di kesepakatan dulu itu pun mengenai bentuk Negara Kesatuan tetap kita pertahankan.

Jadi, oleh sebab itu, saya mengusulkan supaya ada satu ketentuan di dalam Bab Perubahan Undang-Undang Dasar ini untuk kedudukan Pembukaan Undang- Undang Dasar dan Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945 yang tidak bisa

[115] *Ibid*., hlm. 322.

diubah. Mengenai bagaimana nanti formulasi bahasanya bisa kita putuskan bersama.[116]

Kemudian, I Ketut Astawa dari F-TNI/Polri menyoroti Ayat (3), (4), dan (5). Berikut ulasannya.

Berkaitan dengan Pasal 37 ini, perkenankan kami menyampaikan beberapa pendapat.

Pertama, menyangkut Ayat (3) dan sekaligus Ayat (4), kami kaitkan dengan keputusan yang sudah kita ambil selama amendemen ketiga, Pasal 7B Ayat (7). Di dalam Pasal 7B Ayat (7): "yang menyangkut Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden, harus diambil dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir," setelah "Presiden dan seterusnya...."

Jadi, persyaratan MPR dalam memutus usul pemberhentian Presiden tersebut, 3/4 harus hadir, anggota MPR. Di antara yang hadir 2/3 harus menyetujui. Yang kita bahas dalam perubahan menyangkut Pasal 37 ini, adalah Undang-Undang Dasar. Kita sudah memutuskan menyangkut *impeachment* saja terhadap Presiden, dibutuhkan persyaratan sebagaimana Pasal 7B Ayat (7) yang sudah kami sampaikan tadi.

Berkaitan dengan itu, kami menyarankan untuk Ayat (3), itu 2/3 diganti dengan 3/4. Sebaliknya alternatif satu jadi 2/3, supaya sinkron, supaya jangan nanti ada pertanyaan, mengapa *kok* kalau dipersandingkan antara Pasal 7B Ayat (7) ini, kehadirannya berbeda. Di mana pada 7B Ayat (7) itu kehadirannya dipersyaratkan 3/4, sedangkan di sini 2/3.

Tapi kalau itu tidak disetujui oleh semua rekan-rekan, kami berpendapat kalau tetap Ayat (3) itu dipertahankan maka pilihan adalah alternatif satu. Mengapa demikian? *Pertama*, yang kita bahas adalah Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu diperlukan persyaratan yang cukup berat. Sedangkan alasan kedua mengubah untuk amendemen menyangkut mengenai Pasal 7B Ayat (7) saja, *impeachment* terhadap Presiden, dibutuhkan persyaratan 3/4, 2/3.

Ada tambahan lagi Pak, menyangkut Ayat (5). Menyangkut Ayat (5) ini kita sudah sepakat Pak, bahwa Pembukaan

[116] *Ibid.*, hlm. 322 -323.

> Undang-Undang Dasar 1945 tidak akan kita ubah. Kemudian bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian kalau kita lihat juga aspirasi masyarakat dari berbagai daerah yang menginginkan adanya satu pasal yang mengukuhkan kesepakatan ini di dalam yang merupakan hal-hal yang tidak perlu diubah. Ada juga pendapat dari daerah lain perlu ada suatu pasal yang menyatakan bahwa ada hal-hal tertentu yang begitu fundamental sehingga dicantumkan untuk tidak bisa diubah.
>
> Berdasarkan itu, kami menyarankan Ayat (5) adakan penyempurnaan sebagai berikut:
>
> "Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, bentuk Pemerintahan Republik tidak dapat diubah dan wilayah yuridiksi nasional Indonesia tidak dapat dibagi atau dipisahkan menjadi wilayah yang memiliki kedaulatan dan pemerintahan sendiri".[117]

Sementara itu, Soedijarto dari F-UG memaparkan usulan fraksinya sebagai berikut:

> Pertama terhadap alternatif satu dan dua, kami memang memilih alternatif satu, karena argumennya sama dengan Pak Astawa, kebetulan. Di negara-negara yang menganut model seperti kita, yaitu mengamanatkan Undang-Undang Dasarnya lembaga yang berhak untuk mengamendemen, seperti Amerika Serikat: *Congress*, seperti Jerman: *Bundesversamlung*. Itu memang syaratnya agak sulit. Walaupun Amerika Serikat menganut demokrasi 50% plus dan untuk pemilihan itu *the winner takes all*, tapi tidak untuk amendemen. Amendemen di Amerika Serikat yang usul saja harus 2/3 anggota dari dua kamar. Di Jerman juga seperti itu.
>
> Karena itu, sebenarnya ini termasuk yang sudah lebih ringan daripada di Amerika Serikat dan Jerman. Tentu saya mendukung betul usul Pak Astawa untuk alternatif satu. Karena kalau pakai alternatif yang lain barangkali tidak disetujui, yaitu seperti usulnya Bapak Masyarakat Transparansi Indonesia, sedapat mungkin amendemen tidak pakai *voting*. Atau Saudara Riswanda Himawan juga tidak sependapat bahwa amendemen itu pakai *voting*, karena menyangkut masa depan dan jangka panjang negara itu. Jadi, sebenarnya kalau sampai harus semuanya itu

[117] *Ibid*., hlm 323 - 324.

tidak terlalu aneh karena di Amerika Serikat pun seperti itu. Padahal demokrasinya lebih liberal daripada Indonesia, tapi tidak untuk kepentingan amendemen Undang-Undang Dasar.

Landasannya sudah diterangkan oleh Profesor Schneider, oleh Profesor Shakuntala, mengenai memang kita termasuk negara yang Undang-Undang Dasarnya itu tidak seperti Undang-Undang Dasar banyak negara bekas jajahan yang dipengaruhi oleh penjajahnya. Sedangkan kita itu memang Undang-Undang Dasarnya memang disusun oleh para pahlawan dan pendiri negara, kata dua orang itu atas pertanyaan Pak Andi Mattalatta di Hotel JW Marriot waktu itu.

Kemudian yang kedua, saya juga sependapat dengan Pak Astawa. Mengenai Ayat (5) itu Pak, kalau bisa Pembukaan, Bentuk Negara, Bentuk Republik itu tidak dapat diubah. Termasuk tidak ada wilayah yang dapat memisahkan diri untuk menjadi negara merdeka, kecuali kalau seluruh rakyat menghendakinya. Jadi, tidak pakai referendum sekian. Seluruh rakyat itu menghendakinya, baru boleh. Jadi, itu usul yang saya ingin sampaikan, yang intinya sama dengan apa yang disampaikan oleh Pak Astawa.[118]

Sedangkan, Fraksi Reformasi yang diwakili oleh Patrialis Akbar mengemukakan beberapa pendapat, salah satunya terkait dengan objek perubahan.

Pertama, bahwa di dalam Pasal 37 ini yang dapat dilakukan perubahan itu hanyalah mengenai pasal-pasalnya saja. Karena di dalam Ayat (1), (2), (3), (4), semuanya secara tegas menyatakan bahwa usul perubahan pasal-pasal.

Kedua, yang dapat diubah di dalam rumusan kita ini, di dalam Ayat (5) adalah berkenaan dengan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan rumusan kita bersama. Meskipun khusus buat Ayat (5) ini, saya kira akan kita buka peluang untuk membicarakan kembali sesuai dengan aspirasi masyarakat dan uji sahih yang kita lakukan ke tengah-tengah masyarakat.

Masalah kedua yang patut juga kita sepahami. Saya tertarik dengan apa yang disampaikan oleh Pak Seto tadi, saya kira saya juga sependapat dengan Saudara Hobbes bahwa MPR itu tentu tidak membeda-bedakan yang mana, asal namanya itu adalah anggota MPR, ya sudah, apakah itu

[118] *Ibid*., hlm. 324 - 325.

DPD maupun DPR. Meskipun pasal ini pun juga masih bermasalah yang berkenaan dengan komposisi MPR ini. Jadi, ini akan kita bicarakan.

Kalau kita melihat dari rumusan pasal-pasal ini, kami melihat bahwa sesungguhnya kita sudah mulai agak sedikit memberikan suatu birokrasi dan perpanjangan jalan untuk bisa melakukan perubahan Undang-Undang Dasar ke depan. Kenapa? Karena ternyata Ayat (1), (2), dan (3) dalam Pasal 37, ini sudah merupakan suatu rangkaian yang agak sedikit mempersulit. Ke depan perubahan Undang-Undang Dasar tidak sama halnya dengan Pasal 37 naskah asli, 2/3. 2/3 cukup.

Oleh karena itu, karena kita juga sadar bahwa ke depan tentu tidak selama-lamanya ini juga cocok dengan jiwa bangsa kita. Tentu sesuai dengan situasi dan kondisi dan kita juga tidak boleh menjadikan ini sebagai suatu berhala atau dewa, di mana kita juga harus memberikan peluang kepada generasi ke depan untuk melakukan perubahan. Dan tentu namanya anak bangsa tidak akan mungkin melakukan perubahan untuk *mengobok-ngobok* negara ini.

Oleh karena itu, karena kita sudah memberikan suatu kesulitan atau memperpanjang untuk melakukan perubahan itu maka di dalam Ayat (4) kami tetap mengusulkan perubahan itu dengan memakai alternatif kedua. Jadi, cukup 2/3, 2/3. Sebab kalau 3/4, saya kira kita sangat sulit memberikan kemungkinan-kemungkinan atau peluang kepada anak bangsa ke depan untuk melakukan perubahan ini. Sehingga saya kira nanti juga akan tertinggal. Sementara kita sendiri sudah melakukan perubahan-perubahan ini dengan seksama. Oleh karena itu perlu juga dipertanyakan kenapa kita harus mempersulit, meskipun juga sudah agak dipersulit.[119]

Patrialis Akbar juga mengemukakan pendapatnya sebagai berikut.

Kelima, berkenaan dengan bentuk Negara Kesatuan Republik ini. Kalau kita amati Pembukaan Undang-Undang Dasar bahwa di sini sudah memberikan suatu norma dasar bahwa negara Indonesia, yang dimaksud tentu Negara Republik Indonesia, sebagaimana termaksud di dalam alinea keempat.

[119] *Ibid.,* hlm. 325 – 326.

> *Nah*, tentunya untuk mengubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia ini, kami sependapat juga dengan masukan-masukan yang ada di masyarakat. Waktu itu kami ke Palembang dengan Saudara Ali Masykur Musa, juga ada yang menghendaki agar Pasal 37 Ayat (5) ini tidak usah saja. Karena ini membuka peluang. Buat apa peluang ini kita buka? Kalau di sini, meskipun dengan referendum, maka berarti kita membuka jalan. Jadi jalan ini tidak usah diberikan, terserah nanti. Paling tidak kita sudah tidak memberikan suatu arah atau petunjuk, bahwa kemungkinan untuk mengubah bentuk negara kesatuan itu ada. Bagaimana kalau masalah Pasal 37 Ayat (5) ini kita tiadakan saja, sehingga tidak ada peluang untuk ke arah itu.[120]

Sedangkan Ali Masykur Musa dari F-KB secara umum pembicaraannya tidak jauh berbeda dengan apa yang disampaikan oleh Anggota PAH I lainnya, yakni seputar dipertahankannya Pembukaan dan Bentuk Negara.

> Ada empat hal yang bisa saya sumbangkan di dalam forum ini.
>
> Yang pertama, berkaitan dengan judul itu sendiri. Meskipun kita bersepakat judul itu, tidak ada perubahan seperti halnya Undang-Undang Dasar yang kita miliki, yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Kalau kita lihat judul Bab XVI, perubahan Undang-Undang Dasar dan dikaitkan dengan Pasal 37 yang ada sementara ini lima ayat, di situ di ayatnya tidak disebutkan sama sekali dengan perubahan Undang-Undang Dasar. Tetapi perubahannya adalah bersifat pasal-pasal.
>
> *Nah*, kalau kita melihat substansi dari apa yang tertera di dalam ayat tersebut maka secara implisit kita menghendaki agar di kemudian hari tidak ada lagi bentuk atau nama lain selain Undang-Undang Dasar 1945. Seperti dalam sejarah kita yang sudah memiliki Undang-Undang Dasar 1945, dalam sejarahnya ada RIS, ada Sementara dan sebagainya itu.
>
> *Nah*, jadi dengan demikian, ketakutan terhadap di suatu saat akan terjadi perombakan total terhadap Undang-Undang Dasar kita tidak mungkin atau di mana yang sementara ini orang mengatakan amendemennya kebablasan. Karena

[120] *Ibid.*

perintah ayat-ayat yang ada itu meminta pada pasal mana yang hendak akan diubah.

Jadi dengan demikian, sebetulnya saya secara substantif, saya setuju dengan cara pandang seperti itu. Di kemudian hari seyogianya memang tidak ada perubahan yang secara radikal. Karena kita hanya sebuah metamorfosa dari pasal-pasal yang tidak sinkron, tidak sesuai dengan perkembangan jaman. Bukan perombakan secara total atau keseluruhan, bahkan watak dan substansi serta sistem yang ada di dalam Undang-Undang Dasar kita, khususnya mengenai tentang sistem pemerintahan, tentang *checks and balances*, dan sebagainya itu.

Jadi dengan demikian, saya ingin menyetujui, meskipun perubahan, sebetulnya judulnya itu kurang lebih masuk, tetapi tidak apa-apa, karena perintah di pasalnya sudah seperti itu. Artinya pasal-pasalnya saja, bukan struktur, bukan bentuk, bukan perombakan total. Dalam hal ini saya cukup konservatif sedikit. Ini yang pertama.[121]

Lebih lanjut Ali Masykur Musa menjelaskan mengenai 1/3 kuorum.

Kemudian yang *kedua*. Pertanyaan mengenai 1/3 yang mengusulkan itu siapa? Maka karena ini, khususnya di Ayat (1), maka karena ini sifatnya adalah hal-hal yang mendasar dan tidak teknis, prosedural, dan implementatif maka saya ingin menyetujui saja, tidak usah lebih diperjelas 1/3 itu, apakah ada unsur DPD, apakah ada unsur DPR, juga berapa fraksi misalkan. Karena kalau di DPR itu kan, hak-hak yang dimiliki oleh DPR bisa oleh dua fraksi.

Tetapi dalam konteks ini, menurut saya biarkan 1/3, hanya mengenai tata caranya nanti kita atur di dalam, karena sudah tidak ada Tap, Tata Tertib MPR itu sendiri. Jadi tentang tata cara pengajuan untuk mengubah Undang-Undang Dasar kita. Jadi itu mengenai tentang pertanyaan siapa yang disebut 1/3 yang membolehkan usul, sehingga perlu diproses. Ini yang kedua.

Kemudian yang *ketiga*. Berkaitan dengan yang disebut oleh Pak Pimpinan tadi dengan sebutan *non amendable articles*. Ini harus kita lihat dari segi sejarah dan ada poin-poin yang menjadi bagian dari *national pride* dan itu menjadi karakteristik kita ketika dibandingkan dengan negara lain. Pikiran yang mengatakan bahwa seyogianya Pembukaan

[121] *Ibid.,* hlm. 326 – 327.

Undang-Undang Dasar 1945 kita tidak diubah, begitu juga Negara Kesatuan, itu di dalam pandangan saya perlu untuk dieksplisitkan.

Jadi meskipun beberapa kawan, ketika saya dengan Pak Patrialis Akbar ke Sumatera Selatan, dengan Ayat (5) itu sebetulnya membuka peluang untuk orang mengutak-utik. Untuk sesuatu saat bisa ke bentuk yang lain karena itu ada keinginan ya tidak usah dimasukkan. Itu kalau kita cara pandang itu sebagai peluang.

Tetapi sebagai Undang-Undang Dasar yang mengikat kita, bisa saja itu dimasukkan, tetapi bentuk kalimatnya itu perintah, bukan membuka peluang. Kalau kita lihat Ayat (5) itu *kan* membuka peluang. Suatu saat bisa diubah terhadap bentuk negara kita. Tetapi kalau ada sikap *non amendable articles* itu disebutkan, itu perintah Undang-Undang Dasar, dalam hal A, B, misalkan Pembukaan dan negara kesatuan tidak ada perubahan, artinya kita bersepakat, bisa juga. Jadi tinggal kita mengkalimatkan saja, kalimat aktif, perintah, atau kalimat yang bersifat membuka diri, meskipun ini ada nilai demokratisnya. Karena perkembangan jaman, suatu saat juga bisa berubah. Ini tinggal cara pandang kita saja bagaimana, kalimatnya perintah atau tidak.

Nah, yang *keempat*, dan yang terakhir mengenai Ayat (4). Saya ingin memberikan gambaran, memang perkembangan jaman itu bisa saja berubah dengan cepat. Karena itu di dalam perubahan pasal-pasal, itu seyogianya kita tidak terlalu *rigid* dan bisa saja memberi peluang untuk kemudahan. Meskipun, kalau dengan syarat hal-hal yang prinsip tadi kita tidak ingin mengubah.

Jadi karena itu secara singkat, saya pribadi berpendapat, seyogianya alternatif dua itu untuk Ayat (4) bisa dipertimbangkan sebagai syarat jalan tengah. Di satu sisi, kita sudah bersepakat, yang prinsip-prinsip tidak diubah, tetapi di sisi yang lain, yang pasal itu sesuai dengan perkembangan jaman bisa dengan cukup mudah, tetapi tidak mengubah substansinya. Tetapi juga tidak mudah sebetulnya, itu bisa jalan tengah. Dua pertiga itu saya pikir cukup memberikan makna demokrasi di dalam hal perubahan Undang-Undang Dasar kita.[122]

Sementara itu, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menanggapi perdebatan tentang terkait jumlah 1/3 untuk

[122] *Ibid.*

mengusulkan perubahan UUD.

Pertama-tama, kami ingin menanggapi tadi, pertanyaan yang muncul bahwa usul perubahan terhadap pasal-pasal Undang-Undang Dasar itu dimungkinkan bila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari anggota MPR. Ini MPR yang mana? Apakah DPR atau DPD? Jadi kami berpandangan bahwa anggota MPR itu ya MPR, begitu. Jadi mungkin kita tidak perlu membeda-bedakan. Karena keberadaan MPR itu terdiri dari anggota DPR dan DPD. Jadi bukan institusinya, MPR terdiri dari DPR dan DPD, tetapi MPR itu terdiri dari anggota DPR dan DPD. Jadi tampaknya kita tidak sepenuhnya seperti konsep bikameral itu. Sehingga 1/3 itu yang jelas dia anggota MPR, apakah dia anggota DPD atau DPR. Jadi kami tidak melihat perlunya itu dibeda-bedakan, antara DPR dan DPD.

Yang kedua, berkaitan dengan ya tadi juga muncul kaitannya, terkesan tidak sama antara jumlah korum dan putusan berkaitan dengan perubahan Undang-Undang Dasar, dibandingkan dengan ketika Pasal 7B tadi, menyangkut pertanggungjawaban Presiden dan atau Wakil Presiden. *Nah*, di sini memang bilangan itu 3/4 atau 2/3, memang tergantung kita. Kita ingin mempersulit atau ingin mempermudah, prinsipnya sebenarnya itu.

Namun apakah kita ingin mempersulit atau kita ingin sebenarnya tidak mempermudah, tetapi sebagaimana kewajaran saja sebuah putusan diambil memenuhi berapa persyaratan minimal, berapa? Itu bisa dilihat dari esensi dari apa putusan yang ingin kita ambil. Kami melihat memang Pasal 7B itu berkaitan dengan keberadaan Presiden dan atau Wakil Presiden. Jadi, kita sebenarnya sudah sepakat bahwa ini adalah presidensiil yang *fixed term*. Namun, bila di tengah periodenya ternyata terbukti, Presiden, dan atau Wakil Presiden kemudian melanggar, maka itu bisa ...

Nah, memang di sini, kami melihat memang beda dengan perubahan Undang-Undang Dasar. Jadi, itu katakanlah itu memang perlu kita perberat, karena seorang Presiden di mana dia terpilih secara langsung, memiliki legitimasi yang begitu kuat maka kalau pun dia harus dikatakan harus dijatuhkan begitu, ya memang juga harus mendapatkan dukungan yang kuat juga dari Majelis ini.

Namun, terhadap perubahan Undang-Undang Dasar menurut saya tidak harus disamakan, karena jangan kita

mempersulit, seakan-akan kita *underestimate* terhadap generasi yang akan datang. Belum lagi kalau dilihat dari dinamika yang berkembang di masyarakat. Jadi, prinsipnya menurut saya tidak harus dibedakan, tergantung kita.

Nah, dalam kaitannya dengan ini, maka alternatif kedua, bahwa putusan itu cukup 2/3, menurut kami itu sudah wajarlah. Tidak harus 3/4. Karena kalau 3/4 itu akan muncul kesan yang begitu kuat bahwa ini upaya untuk mempersulit yang seakan-akan kita tidak percaya generasi yang akan datang dalam merespon perkembangan dinamika jaman.[123]

Lukman melanjutkan penjelasannya.

Dan yang kedua, kita mungkin ada kesalahan, seakan-akan kalau kuorumnya 2/3, lalu putusannya 2/3, seakan-akan tidak didukung oleh lebih dari 1/2 jumlah anggota Majelis. *Kan* begitu logikanya selalu. Tetapi menurut saya, antara kuorum dan putusan, itu dua hal yang berbeda. Jadi, jangan kalau kemudian kuorumnya 2/3, lalu putusannya 2/3, seakan-akan putusan itu tidak didukung oleh lebih dari 1/2 jumlah anggota Majelis. Karena masing-masing antara kuorum dan putusan itu berbeda. Ketika kuorum diambil lebih dari 1/2, ketika putusan juga diambil lebih dari 1/2, sehingga 2/3 itu sudah cukup.

Terakhir, berkaitan dengan Ayat (5) ini, memang kami berpandangan adanya Ayat (5) dan juga dari hasil uji sahih, itu juga muncul pertanyaan bahwa ini memang terkesan akan mengundang, membuka peluang untuk memang dimungkinkan mengubah bentuk NKRI ini. Jadi, memang ini perlu kita pertimbangkan betul. Apakah kita tidak merasa cukup bahwa upaya membentuk atau mengubah bentuk NKRI ini cukup diatur di dalam Undang-Undang KUHP saja dan itu sudah jelas. Itu makar, *kan* begitu. Tetapi kalau ini dibuka di Ayat (5) maka upaya untuk mencoba mengubah bentuk negara itu menjadi *legitimate*, menjadi sah karena Undang-Undang Dasar membuka peluang itu. Kalau sekarang itu *kan* upaya untuk mengubah bentuk negara itu sudah masuk kategori makar.

Jadi, menurut saya itu cukup diatur di undang-undang. Itu lebih jelas. Tetapi dengan adanya rumusan Ayat (5), ini mengundang. Belum lagi ini sebenarnya juga bisa

[123] *Ibid*., hlm. 328 - 329.

disiasati bahwa rumusan ini sebenarnya juga bisa diubah juga dengan empat ayat di atasnya, *kan* begitu. Meskipun harus bertahap.

Jadi, saya sepandangan dengan apa yang disampaikan oleh Saudara Patrialis dan Saudara Ali Masykur. Mungkin ini perlu kita pertimbangkan betul. Tetapi kalau harus dibuat dengan *statement* larangan, ini juga perlu kita pertimbangkan, apakah itu cukup arif? Seakan-akan kita sudah mengunci betul sama sekali bahwa Konstitusi sama sekali tidak boleh diubah, *kan* sepertinya itu. Ini juga perlu dipertimbangkan.[124]

Usulan Agun Gunanjar Sudarsa dari F-PG menegaskan kembali tentang angka 1/3 di Ayat (1) dan angka 2/3 di Ayat (4).

Terhadap materi Pasal 37, perubahan Undang-Undang Dasar ini, dari kami ada beberapa hal yang ingin kami tegaskan kembali. Walaupun berbagai hal yang argumentatif itu sudah banyak dikemukakan oleh para pembicara terdahulu.

Namun perlu kiranya kami menegaskan kembali sikap kami terhadap Pasal 37 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3) yang tampaknya di antara seluruh anggota PAH I, ini sudah tidak menimbulkan permasalahan. Dan tampaknya kita juga sudah bisa menyepakati menyangkut masalah usulan untuk perubahan pasal-pasal ini, setidak-tidaknya itu diajukan sekurang-kurangnya oleh 1/3 dari jumlah anggota Majelis.

Pengertian 1/3 ini juga memang sesuatu hal yang secara prinsipiil yang kita sepakati, merupakan langkah yang agak berbeda dengan Pasal 37 yang lama. Di mana pada tahapan ini pun, untuk melakukan perubahan itu ada sebuah proses yang tidak begitu mudah. Oleh karena itu, harus mempersyaratkan 1/3 dari jumlah anggota Majelis, kalau usulan itu baru bisa diproses selanjutnya.

Nah, berkenaan dengan sikap, berkenaan dengan pilihan 1/3 itulah oleh karena itu, kami juga mohon pemikiran dari segenap anggota PAH I yang lain. Karena dari sinilah esensinya usulan alternatif yang kami munculkan, ketika kami mendiskusikan, membicarakan masalah Pasal 6A Ayat (4), masalah Pemilihan Presiden, yang masih memunculkan

[124] *Ibid.*

dua alternatif, yang satu kembali ke rakyat, yang satu kembali ke Majelis.

Jadi, dengan landasan dari Pasal 37 ini sebetulnya, ketika kita membicarakan ini muncul wacana gagasan pemikiran dari kami yang sifatnya solutif tersebut. Mengapa? Karena untuk memperoleh jumlah 1/3 dalam tatanan sistem politik kita yang menganut sistem multipartai itu, itu akan menjadi sulit untuk memperoleh nilai 1/3, karena begitu banyak partai-partai yang mengikuti pemilihan umum. Contoh, katakanlah pada Pemilihan Umum 1999 ini saja, begitu banyak fraksi, partai dan sebagainya.

Oleh karena itulah, dalam rangka komitmen kita, konsistensi kita terhadap pilihan kita bahwa sistem pemerintahan kita itu adalah sistem pemerintahan presidensiil. Sehingga, mau tidak mau kita akan juga mengarah dan mengharapkan, menggagas ke depan bahwa kepartaian itu akan semakin mengkristal dan hanya partai-partai yang *legitimate* itulah yang juga mengikuti selanjutnya. Maka kami ketika menentukan angka 1/3 untuk melakukan usulan ini pun, ini semata-mata dalam rangka proses menjaga konsistensi kita terhadap Konstitusi, konsistensi kita terhadap sistem pemerintahan presidensiil yang kita anut.

Dengan gagasan pemikiran dari sinilah, maka muncul alternatif kami pada waktu itu, bahwa agar konsisten maka usulan untuk mengusulkan paket calon Presiden dan Wakil Presiden pun, itu mempersyaratkan 35%. Jadi, sebetulnya landasan pemikirannya agak membias sedikit, sebetulnya esensinya tidak di sini.

Kemudian oleh karena itu, kami setuju usulan ini tetap pada prosesnya harus memperoleh sekurang-kurangnya 1/3. Dengan harapan tentunya konkordansi dengan itu semua, solusi yang dikedepankan ketika kita juga memilih Sistem Pemilihan Presidensiil, agar tidak terjadi kesulitan-kesulitan maka 35% ini juga menjadi sebuah persyaratan bahwa seorang Presiden dan Wakil Presiden itu bisa maju ke depan. Bisa diusulkan oleh partai politik atau oleh gabungan partai politik.[125]

Lebih lanjut Agun Gunanjar Sudarsa menjelaskan mengenai Ayat (4).

Kemudian untuk Ayat (4). Ada beberapa hal yang tadi

[125] *Ibid*., hlm. 330 – 331.

juga sudah cukup banyak disinggung oleh para pembicara terdahulu. Kami melihat bahwa pada hakikatnya alternatif keempat ini ada sikap fraksi kami pada alternatif yang kedua. Yaitu putusan untuk mengubah pasal-pasal ini, dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis yang hadir.

Pertimbangannya sederhana saja. Karena kalau dikatakan bahwa sepertinya kalau sedapat mungkin amendemen tanpa *voting*, lalu kalau proses demokrasi itu pakai *voting*, sepertinya juga menjadi sesuatu yang agak aneh dan sebagainya. Saya berpikir, ya untuk apa kita membicarakan angka-angka ini. Untuk apa kita mendiskusikan Pasal 37 ini, soal angka, keabsahan itu, bagaimana dan sebagainya. Sebetulnya tanpa sadar kita sedang membicarakan masalah mekanisme proses berdemokrasi dan proses *voting*. Ya kalau memang itu yang diargumentasikan, buat apa keluar angka-angka ini? Itu yang saya coba gunakan.

Nah, oleh karena itu, saya berpikir sebetulnya dalam sebuah proses demokrasi di mana pun, secara universal, bahwa keabsahan sebuah proses pilihan, itu persyaratannya hanya 50% plus satu. Artinya itu sebagai sebuah standar, sebuah keputusan itu didukung atau tidak didukung karena antara *agree* dan *not agree*, setuju dan tidak setuju, itu *kan* hakikatnya, sependapat dan tidak sependapat, akhirnya proses pengambilan keputusan itu minimal 50% plus satu, tidak plus dua, apalagi plus tiga. Tetapi 50% plus satu. Itu prinsip.

Oleh karena itu, proses pengambilan keputusan itu dikatakan sudah *legitimate*, sudah sah, kalau mencapai 50% ditambah satu. Karena pertimbangannya 50% plus satu, ya kami juga sependapat karena ini menyangkut masalah pasal-pasal Undang-Undang Dasar begitu, jadi naikkanlah kuorumnya 2/3 dari jumlah. Kemudian pengambilan keputusannya sebetulnya menurut hemat kami 1/2 dari jumlah saja.

Tetapi ya karena ini pasal-pasal Undang-Undang Dasar, kita naikkanlah 2/3. Tetapi kalau 3/4 muncul argumentasi yang kedua. Kalau 3/4, *kok* tampaknya kita juga mengabaikan kelanjutan kehidupan kebangsaan kita ini untuk masa yang akan datang. Dalam artian memang ada argumentasi mengatakan, untuk kepentingan bangsa ke depan, yang terbaik adalah kita *bikin* sulit. Tetapi apa kita bisa memprediksi sesuatu yang akan datang itu dalam posisi

kita hari ini. Kalau saya tetap lebih baik memberikan peluang-peluang itu kepada generasi yang akan datang, tetapi tetap keabsahan, legitimasi itu tidak terabaikan, prinsip-prinsip universal itu.

Oleh karena itu, dengan alasan-alasan pemikiran seperti itu, saya menghargai, menghormati, *the founding fathers* pun mempersyaratkan 2/3 dari 2/3. Oleh karena itu, kami pada alternatif yang keempat ini, pada alternatif yang kedua.[126]

Terkait dengan hal tersebut, Ahmad Zacky Siradj dari F-UG mengusulkan sebagai berikut.

Urun rembug mengenai angka 1/3 tentang MPR ini saya kira ada prinsip mungkin yang perlu dipertimbangkan bahwa kita menganut keseimbangan. Kalau di dalam pemilihan Presiden itu keseimbangan itu antara *one man one vote* dengan representasi daerah. Atau katakanlah bagaimana keseimbangan daerah dengan rakyat keseluruhan. Apakah kemungkinan bisa juga dipikirkan tentang 1/3 itu juga 1/3 dari unsur-unsur yang ada di situ, baik DPR, DPD. Sehingga dengan demikian tidak hanya keanggotaan walaupun kalau kita bercermin dari negara-negara bikameral, itu masing-masing 2/3 kalau di Jerman maupun di Amerika.

Nah, 1/3 di sini tadi kecenderungannya lebih pada anggota apakah itu dari DPD maupun dari DPR. Tapi kalau 1/3-nya mungkin bisa dari DPR dan DPD, saya kira kita akan lebih punya keseimbangan di dalam mengambil keputusan. Namun, ini saya kira hanya *urun rembug* tentang masalah 1/3. Tapi kalau prinsip keseimbangan yang akan dianut, saya kira akan lebih baik. Mungkin menurut saya demikian.

Selanjutnya saya juga ingin menggarisbawahi apa yang disampaikan tadi oleh Pak Astawa dan juga yang diperkuat oleh Pak Dijarto soal Pasal 5 ini, saya kira tidak perlu dibuka kemungkinan *eh* Ayat (5) ini tentang kemungkinan untuk mengubah baik wilayah negara maupun yang selanjutnya bentuk negara dan Pembukaan, dengan tidak berpretensi bahwa generasi mendatang itu tidak memiliki peluang untuk melakukan inovasi terhadap pemikiran ini.

Namun, saya kira hal-hal yang sangat prinsip ini mungkin akan menjadi konsensus atau katakanlah antisipasi ke depan bagi apa yang kita baca selama ini. Ini saya kira hal-hal yang mungkin saya lebih banyak menggarisbawahi

[126] *Ibid.*

terhadap apa yang menjadi perkembangan pemikiran.[127]

Hatta Mustafa dari F-UD menyatakan pendapatnya sebagai berikut.

> Saya kira kita tidak lagi untuk mengembalikan pembicaraan kita kepada alasan-alasan yang dulu. Tetapi karena ada pertanyaan dari Pak Seto tadi MPR yang mana, ya kami juga pernah mengemukakan MPR yang mana, karena belum ditentukan MPR-nya. Tapi asumsi kami pada waktu itu adalah MPR yang terdiri dari anggota-anggota DPR dan anggota DPD.
>
> Jadi, kalau demikian 1/3 dari anggota MPR itu ya 1/3 dari jumlah anggota DPR ditambah anggota DPD itu. Itu jelas saya kira. Apakah dia nanti 700 jumlahnya seperti yang sekarang ataukah nanti KPU melihat perkembangan penduduk kita yang banyak akan menentukan 1000 lagi atau berapa, ini saya kira tergantung pada susunan dan kedudukan anggota-anggota DPR dan DPD yang akan datang. Mengenai 1/3 ini saya kira sudah wajar dan bukan mempersulit, tapi saya kira biasa-biasa saja menurut saya.
>
> Yang kedua kita bicara masalah 1/3, 2/3, 3/4 berarti harus mengambil keputusan secara demokratis itu ya pasti ada *voting*. Kalau tidak, kita tidak bicara 1/3, 2/3, 3/4. Ini seandainya nanti tidak ada kesepakatan sehingga terpaksa *voting* tadi. Dalam tata tertib-tata tertib MPR yang lama dan DPR yang lama, *voting* itu salah satu jalan keluar memang jika tidak tercapai kata musyawarah dan mufakat, sehingga kita terpaksa *voting* dan mengambil keputusan.
>
> Saya kira jadi wajar bahwa kita membicarakan angka-angka ini. Karena memang buntut-buntutnya walaupun kita masih ingin musyawarah mufakat kalau tidak tercapai pasti kita akan *voting*. Karena tidak mungkin ada kesepakatan penuh, *bunder*, begitu. Lalu seluruhnya ini saja sudah ada dua alternatif, berarti kita sudah tidak sepakat.
>
> *Nah*, untuk itu saya memang tadi tertarik juga dengan Pak Astawa tapi dikaitkan dengan Pasal 7 Ayat (7) daripada *impeachment* terhadap Presiden, yaitu 2/3 dari 3/4, begitu ya Pak Astawa ya? Tapi kami dari Fraksi Utusan Daerah berpendapat memang ini bukan mempersulit atau mempermudah. Katakanlah kalau ingin 3/4 itu jadi

[127] *Ibid*., hlm. 332.

persulit, lalu 2/3 lebih permudah. Saya juga tidak tahu dasar pikiran daripada pembentuk Undang-Undang Dasar yang lama, undang-undang kita ini yang kita sebut *founding fathers* itu apa dasar mereka pada waktu itu 2/3 kali 2/3 itu. Tapi kalau melihat alternatif-alternatif ini kita juga sudah sepakat kalau tidak ada kesepakatan antara kita untuk mencegah *voting* maka kita sepakat kembali kepada rumusan-rumusan Undang-Undang Dasar yang lama.

Barangkali kami tetap berpendapat bahwa alternatif dua mengenai 2/3 saja dari jumlah anggota MPR yang terdiri dari anggota-anggota DPD dan anggota-anggota DPR itu yang dapat mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar seperti yang sudah kita tayangkan itu.[128]

J.E. Sahetapy dari F-PDIP memberi pandangan tentang usulan-usulan yang telah disampaikan anggota-anggota PAH I.

Saya kira pandangan-pandangan yang telah dikemukakan itu kendatipun bijak atau arif, saya melihat dari sudut tertentu seperti kita tidak pernah belajar dari sejarah di Republik kita ini.

Kita mau *bikin* perubahan, mau *bikin* apapun kita lupa bahwa di dalam sejarah Konstitusi kita, Undang-Undang Dasar 1945 ini sudah digeser beberapa kali kendati pun ada pasal-pasal perubahan dari Undang-Undang Dasar 1945 pindah ke Konstitusi RIS, Konstitusi RIS dikesampingkan lagi begitu saja meskipun itu barangkali karena pertimbangan politis, muncullah UUD Sementara, dikesampingkan lagi, muncullah UUD 1945 ini.

Jadi pasal dipersulit dan dipermudah atau tidak ada itu bisa saja sewaktu-waktu kalau tidak senang dengan atau tidak disenangi oleh pemimpin-pemimpin pada waktu yang berkuasa, ya mereka bisa kesampingkan semuanya begitu saja. *Nah*, saya melihat sejak saya berada di Senayan ini, pola pikir dan pola perilaku dari elit politik kita ini seringkali tidak konsisten dan konsekuen. Kendatipun kalau kita menyimak percakapan-percakapan itu kelihatannya hebat semuanya.

Jadi kadang-kadang juga saya bertanya dalam hati, kalau kita sekarang saja kita sudah begitu, apakah nanti kalau pakai istilah yang orang ramai dipakai *toh* anak-anak bangsa di waktu yang akan datang itu juga akan lebih

[128] *Ibid*., hlm. 332 - 333.

baik. Jangan-jangan anak-anak bangsa di waktu yang akan datang itu harus ditambah "T" di belakang kata bangsa itu. Ini satu hal yang harus kita akui dan kita tidak usah merasa tersinggung atau bagaimana sekalipun mengenai masalah ini.

Jadi sebelum saya sampai kepada masalah Pasal 37 ini, saya juga ingin mempertanyakan pada waktu nanti kita sudah selesai, itu sistemik atau sistematik pengundangan atau bagaimana itu, apakah masih kita perhatikan apa tidak? Saya belum pernah dengar hal itu dibicarakan. Atau kalau *toh* hal itu telah dibicarakan mungkin pada waktu itu saya tidak hadir dan untuk itu saya mohon maaf.

Sebab jika Undang-Undang Dasar 1945 itu diundangkan, itu tidak ada pemisahan antara Pembukaan dan Undang-Undang Dasar. Sehingga kalau dibicarakan perubahan Undang-Undang Dasar, ada sementara guru besar yang mengatakan bahwa Pembukaan itu juga bisa diubah dengan segala macam retorika yang kadang-kadang *dibikin* ilmiah, tapi sesungguhnya tidak ilmiah.

Kalau kita memperhatikan Undang-Undang Dasar 1945 ini yang diundangkan kembali di dalam Lembaran Negara pada tahun 1959, maka kita lihat sistemiknya itu sudah berbeda. Pembukaannya sudah dipisahkan dari istilah yang dipakai dikemudian hari dari batang tubuhnya. Jadi, kalau kita bicara Undang-Undang Dasar 1945 itu atau Undang-Undang Dasar, apakah itu juga implisit atau tidak mengenai *Preambule*-nya atau Pembukaannya itu. Saya kira ini juga harus kita tegaskan. Soalnya pembicaraan secara politis itu kadang-kadang kedengarannya sangat manis, tetapi sesungguhnya setelah ditelan jadi pahit.[129]

J.E. Sahetapy kemudian mengusulkan satu pasal tersendiri, terlepas dari pasal-pasal yang tidak boleh diubah.

Oleh karena itu, saya kira terlepas dari Pasal 1 atau terlepas dari sikap kita terhadap *non amendable articles* pasal-pasal yang tidak boleh diubah, saya kira harus ada satu pasal tersendiri yang menyatakan bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar itu tidak dapat diubah. Boleh saja kita sekarang semua bilang tidak boleh diubah atau tidak bisa diubah, ya dalamnya laut dapat diduga dalam hati siapa tahu. Tidak ada itu. Saya terus-terang setelah saya masuk di Senayan ini, saya tidak percaya terus-terang pada semua

[129] *Ibid*., hlm. 333 - 334.

omongan tokoh-tokoh politik itu. Saya tidak mengatakan Saudara-Saudara di sini, tapi yang tinggi-tinggi di atas itu. Kalau termasuk saya ya termasuk Saudara juga. Cuma tadi saya bilang begitu. Sebagai guru saya tahu betul kalau guru kencing berdiri itu kadang-kadang sekarang ini murid kencing melayang *kan*, bukan begitu.

Jadi, kenapa saya mengatakan begitu sebab saya lihat dari percakapan kita mulai dari Pasal 1 sampai sekarang kita berbicara tentang *Weltanschauung*, ini kadang-kadang juga itu bias, kita tutup betul di dalam proporsi yang sebenarnya. Jadi kalau singkatnya saya usul selain ada pasal khusus tidak terhadap tidak diadakan perubahan terhadap *Preambule*-nya atau perubahan itu juga ada pasal-pasal mengenai atau satu ayat-ayat berikut mengenai *non amendable articles* itu.[130]

Lebih lanjut J.E. Sahetapy mengungkapkan sebagai berikut.

Saya hanya ingin mau mengatakan, saya tidak mau berdebat hanya mau *bikin* catatan saja, karena tadi Pak Ketua bilang, "kalau kita bicara tentang makar itu soal lain lagi", dan saya sendiri belum tahu rencana KUHP itu bagaimana. Apakah kalau mengubah Undang-Undang Dasar ini juga termasuk makar. Kalau kita nanti bicara itu hanya di Senayan saja ini juga suatu masalah yang perlu kita lihat lagi di dalam perumusan rencana KUHP yang akan datang.

Dulu berkali-kali saya ingat betul pidatonya Presiden kita yang pertama Presiden Soekarno, yang dikatakan wilayah negara itu adalah dari Sabang sampai Merauke. Tapi ternyata tiba-tiba yang sudah lama tercantum dalam kepala itu menjadi berubah, karena Timor Timur masuk, begitu *kan*. Saya juga jadi bingung, itu sebetulnya dilihat dari segi sejarah itu. Masuk belum lama tahu-tahu keluar lagi tanpa ada putusan dari lembaga-lembaga berwenang. Ini juga *kan* masalah juga. Kita mau salahkan siapa? Saya tidak ingin menyalahkan siapa-siapa di Republik ini, tapi ini fakta. Jadi dengan kata lain, apakah kita buka peluang apa tidak? Peluang itu bisa saja dibuka, kalau yang berkuasa itu mau menghendaki.

Oleh karena itu, kalau kita mau mempersulit boleh-boleh saja, mau mempermudah juga boleh. Kita bisa kasih alasan. Tetapi kalau kita mengatakan kita hendak mempersulit

[130] *Ibid.*

tentu ada alasannya dan itu perlu dikemukakan, supaya di kemudian hari juga kita tahu kenapa misalnya usul untuk perubahan itu 1/3. Kalau kita mau *bikin* diperberat harus kita kasih argumentasinya. Kalau tidak, ya kita bisa usul saja 5/6 dan untuk mengambil keputusan 9/10. Angka-angka itu tidak ada artinya kalau kita tidak memberikan alasan apapun.

Saya sebetulnya juga bertanya-tanya dalam hati, 2/3, 3/4, dan seterusnya, itu alasannya apa? Itu kita harus kemukakan. Apalagi kalau kita bilang, "ini berdasarkan demokrasi" yang kadang-kadang menurut hemat saya itu bukan demokrasi, itu *democrazy* itu yang kadang-kadang dipraktikkan itu. Ini saya terus-terang mungkin kedengarannya agak keras dan agak sinis, tetapi marilah kita secara terus-terang kalau kita anggap diri kita ini orang-orang yang bertanggung jawab untuk membicarakan masa depan nusa dan bangsa ini.

Jadi, itu saja Saudara Ketua, saya ingin kemukakan. Jadi perlu ada satu pasal khusus mengenai Pembukaan dan ada pasal-pasal mengenai *non-amendable articles* itu.[131]

Ida Fauziyah dari F-KB memberikan pandangan sebagai berikut.

Terhadap perubahan Undang Undang Dasar Pasal 37 ini, prinsipnya kami adalah mengambil sikap *tawasut*, tidak juga mempermudah dan juga tidak mempersulit. Terhadap prinsip itu, menurut kami Ayat (1), (2), (3) sudah memenuhi kriteria *tawasut* tadi, tidak mempersulit, dan tidak mempermudah. Alasan tidak mempersulit dan tidak mempermudah, saya pikir sudah banyak yang mengemukakan. Mungkin Pak Sahetapy juga mendengar alasan tidak mempersulit dan tidak mempermudah itu.

Meskipun begitu, terhadap alternatif keempat, kalau tadi Mas Ali sudah menyampaikan alternatif atau untuk memenuhi kebutuhan itu, memilih alternatif yang kedua, kami agak berbeda. Kalau menurut kami itu memenuhi alasan itu ada pada alternatif satu, tidak mempermudah juga tidak mempersulit.

Kemudian terhadap ayat yang ke (5). Saya sependapat dengan banyak pikiran yang menginginkan tidak perlunya ayat ini. Karena memang kalau kita lihat bahwa Ayat (1)

[131] *Ibid*., hlm. 334 – 335.

sampai (4) itu berkaitan dengan usul perubahan pasal-pasal. Sementara pada Ayat ke (5) ini agak berbeda dengan ayat-ayat sebelumnya.

Terhadap keinginan untuk mencantumkan dalam satu pasal tersendiri mengenai tidak ingin diubahnya Pembukaan, NKRI, dan lain sebagainya. Pertanyaannya, bagaimana hukum dari pasal itu, apakah pasal itu juga tidak bisa diubah? Ini pertanyaan sendiri.

Ada satu pasal lagi yang menjelaskan bahwa pasal yang berkaitan dengan tidak bolehnya mengubah NKRI dan lain sebagainya tidak boleh diubah, ini *kan* seperti itu.[132]

Andi Mattalatta dari F-PG mengungkapkan mengenai Pasal 37.

Sebenarnya sudah banyak pemikiran yang kita lemparkan untuk membahas masalah Pasal 37 ini. Kami sendiri beranggapan bahwa Pasal 37 ini adalah mekanisme perubahan yang direncanakan secara konstitusional. Karena tadi Pak Sahetapy memberikan fakta kepada kita, ada juga perubahan-perubahan yang tidak didesain karena fakta-fakta politik seperti yang terjadi di masa lalu.

Karena itu poin yang pertama yang ingin saya sampaikan bahwa Pasal 37 ini adalah mekanisme perubahan yang didesain. Karena didesain tentu dalam suasana kehidupan demokrasi yang tenang-tenang saja, bukan melalui revolusi.

Dalam kerangka itulah melalui mekanisme perubahan yang didesain seperti ini, ada enam *sequence* yang perlu mendapatkan perhatian kita bersama.

Sequence yang pertama, sebenarnya hanya mengulang-mengulang saja Pak, apa saja yang bisa dimasukkan dalam perubahan? Itu yang pertama.

Yang kedua, siapa yang bisa memasukkan barang itu? Perubahan itu maksudnya.

Yang ketiga, cara memasukkannya bagaimana? Entah 1/3, entah 2/3.

Yang keempat, ke mana dia dimasukkan? Ya *kan* bisa ke Pimpinan MPR, bisa ke Sidang Tahunan. jadi, yang keempat, ke mana dia dimasukkan?

Yang kelima, sesudah masuk, diapakan itu? Tidak, kan

[132] *Ibid*., hlm. 335 – 336.

bisa timbul di dalam Pasal 2 tidak diatur mekanisme pengambilan keputusan di MPR. Mekanisme keputusan di MPR diatur dalam Tata Tertib. Menjadi persoalan. Bisa tidak MPR membuat Ketetapan. Jadi, ini sekaligus kita *saving* Pak untuk pembicaraan Pasal 2 nanti.

Sesudah barang itu masuk, dia diapakan di dalam? Memenuhi 1/3, langsung *voting* 2/3? Atau ada pembicaraan tingkat satu, dua, tiga, empat? Kalau ada, di mana diatur itu barang? *Nah*, sesudah dia di dalam diperlakukan sedemikian rupa, persyaratan keluarnya sebagai sebuah produk.[133]

Lebih lanjut Andi mengungkapkan pandangannya.

Nah, saya ingin memulai satu per satu, Pak. Apa yang bisa dimasukkan? Saya kira semua kita sepakat yang bisa masuk ini hanya pasal. Jadi yang tercantum dalam Pembukaan, Proklamasi di situ, tujuan nasional di situ, dasar negara di situ, tentu tidak merupakan bagian dari perubahan yang kita desain ini. Masalahnya, apakah semua bagian dari pasal itu bisa diubah atau tidak? Kalau bisa diubah atau tidak, apakah mekanisme dan persyaratannya mempunyai gradasi yang sama? Hal yang terakhir itu akan saya simpan untuk ayat berikut. Jadi yang jelas ini hanya pasal.

Yang kedua, siapa yang bisa memasukkan "barang" itu? Kita tidak menganut *bicameral system* yang murni, Pak. Karena itu angka 1/3, kalau *toh* angka itu kita sepakati. Saya berasumsi bahwa 1/3 itu adalah 1/3 dari anggota MPR. Kalau kita menganut bikameral murni, ya 1/3 DPR, 1/3 DPD, tapi *kan* bukan itu yang kita anut. Jadi *sequence* yang kedua, sudah selesai.

Nah, cara memasukkannya bagaimana? Tadi kawan-kawan mengatakan jangan dipersulit, tapi juga jangan dipermudah. Pak Agun mengatakan ukuran umum itu, kalau di Fraksi DPR 2% cukup. Usul RUU *kan* hanya 10 orang, Pak. Ini *kan* baru usul mau memasukkan ini "barang". Cuma masalahnya ini adalah masalah Konstitusi, saya teringat pada saat kenapa dulu Orde Baru sangat dikritik? Karena untuk mengajukan usul inisiatif memerlukan dua Fraksi. Pikirannya pada saat itu ialah supaya jangan usul inisiatif itu menjadi instrumen politik.

Artinya, begitu "barang" itu masuk, kemungkinan besar untuk keluarnya besar. Sehingga kalau didukung dengan

[133] *Ibid.*, hlm. 336 - 337.

setengah fraksi, kemungkinannya untuk keluar, tidak. Tetapi menunjuk angka 1/2 juga terlalu besar buat saya kalau itu hanya sekadar sebuah usul. Apalagi secara kuantitatif setelah kita mendengarkan tadi, angka 1/3 sebagai sebuah usul ini rasa-rasanya dapat diterima. Apalagi usulnya *kan* tidak gelondongan. Harus jelas menggambarkan alasan-alasan dan pasal-pasal yang ingin kita ubah.

Karena itu persyaratan untuk memasukkan, kalau menurut saya, cukup pertimbangan kuantitatif 1/3, pertimbangan kualitatifnya adalah jelas. Ini sekaligus Ayat (2) ini dari segi bahasa ditunjukkan bagian yang diusulkan. Mana yang lebih baik kalau diajukan secara tertulis dan harus jelas memuat bagian-bagian yang akan diubah beserta alasannya. Itu nanti masalah bahasa. Jadi cara memasukannya ada pertimbangan kuantitatif, ada pertimbangan kualitatif.

Yang keempat, ke mana dimasukkan? Kalau kita mengatakan di sini dimasukkan ke Majelis, saya mohon pada saat kita membahas Pasal 2 nanti, *kan* tidak ada asalnya di dalam lampiran Tap di situ Pak, kewenangan untuk memberikan kepada MPR untuk mengatur sendiri. Di situ hanya dikatakan, "segala Putusan Majelis diambil dengan suara terbanyak". Kalau *toh* ke mana dimasukkan terlalu besar untuk dimasukkan dalam Konstitusi, tolong kita *saving* itu pada saat kita berbicara mengenai struktur internal MPR nanti. Bahwa dia dimasukkan ke Pimpinan atau dimasukkan ke Paripurna? Dimasukkan ke Paripurna, ya berarti harus ada sidang menunggu sekian lama.

Lalu sesudah "barang" itu masuk diapakan? Saya kira ini mekanisme internal juga. Tolong kita ingat itu dan jangan kita dimarahi kalau ini kita ingatkan pada saat kita membahas Pasal 2 nanti. [134]

Terkait dengan "persyaratan keluar", Andi menjelaskan pandangannya.

Lalu persyaratan keluarnya. Ya kalau *the founding fathers* menyatakan 2/3, rasa-rasanya sudah cukup arif, Pak. Saya teringat apa yang dikatakan Pak Tjipno bahwa kita mempunyai kesempatan untuk membahas ini karena angka 2/3 itu yang diwariskan oleh para *the founding fathers*.

Selain itu, ada pertimbangan-pertimbangan yang barangkali kita harus cermati, Pak. Banyak orang yang tidak yakin dengan perubahan ini. Sehingga kalau kita persulit menjadi

[134] *Ibid.*

3/4 misalnya, selain menutup, mempersempit kemungkinan generasi berikut untuk mengubah kalau memang ada tuntutan perubahan, juga mempersempit dan mempersulit untuk memperbaiki kalau memang ada kesalahan yang ada di sini. Saya sendiri yakin ini yang kita lakukan betul, tapi kritik di luar *kan* banyak. Jadi, persyaratan keluarnya saya kira 2/3 sudah cukup moderat.

Nah, yang terakhir, tadi saya katakan apakah seluruh bagian pasal itu bisa diubah atau tidak. Saya berpendapat seluruh bagian pasal bisa diubah. Di luar pasal tidak boleh diubah. Cuma masalahnya apa gradasinya sama, sederajat atau tidak. Yang ada pada pikiran kami barangkali bukan cuma Negara Kesatuan, Pak. Karena Negara Kesatuan tidak ada dalam Pembukaan. Kalau tidak ada, pengecualian di sini, dia merupakan bagian dari pasal nanti dia masuk kategori yang di atas. Apa tidak lebih baik kalau seluruh isi Pasal 1, kedaulatan di tangan rakyat dan seterusnya, Negara Hukum, Negara Kesatuan, itu merupakan eksepsi dari mekanisme yang normal 1/3 dari 2/3, tetapi melalui referendum.[135]

Andi mengungkapkan perlu adanya kesepakatan alur proses referendum dan putusan MPR.

Cuma masalahnya, referendum ini instrumen MPR atau berdiri sendiri. Saya kira kita juga perlu sepakat di sini Pak. Referendum dulu, baru MPR *mutusin* atau MPR *mutusin* 1/3 dengan 2/3, baru referendum. Ini tentu banyak ada sisi-sisi negatif dan sisi-sisi positifnya. Kalau referendum itu merupakan instrumen MPR, artinya dia masuk dulu 1/3, sesudah dibahas, diagendakan dilempar ke rakyat, rakyat menyetujui dengan kualifikasi angka, masuk ke MPR, MPR tidak setuju, bisa konflik antara rakyat dan MPR.

Sebaliknya juga kalau kata akhir ada kepada rakyat, bagaimana menuangkannya dalam putusan? Artinya, masuk usul 1/3, dibahas dan disetujui kalau kita setuju 2/3 disetujui sebagai sebuah perubahan, lalu dilempar ke rakyat, rakyat tidak setuju, apa MPR kembali harus bersidang atau tidak. Karena itu barangkali di sini perlu dijelaskan di dalam ayat yang terakhir itu, referendum itu sesudah diputuskan oleh MPR atau sebelum diputuskan oleh MPR. Kalau sebelum diputuskan oleh MPR artinya referendum itu merupakan instrumen daripada MPR? Kalau dia merupakan instrumen

[135] *Ibid*., hlm. 338.

dari MPR, apa masih perlu lagi diuji oleh MPR kalau rakyat sudah menyatakan sikap setuju atau tidak setuju.[136]

Soetjipno dari F-PDIP menyampaikan pendapat fraksinya sebagai berikut.

> Di sini kesimpulannya Ayat (5) itu mengandung *hazard* kalau saya bilang. *Hazard, hazard* bukan hasrat, Pak. Kalau hasrat itu mau minum, hasrat mau ini. Ini *hazard* yang sifatnya menjadi *hazardous* kira-kira kali ya, *hazardous*. Sebab kalau *hazard* ini nanti apa disambung dengan pemicunya maka akan timbul kasus, begitu ilmunya. Alias dia akan membuka betul-betul terwujudnya suatu perubahan apa yang ada di Ayat (5) itu. Alias dengan kata lain, tadi adalah membuka kesempatan, ini sebagai awal saja.
>
> Namun, yang mau saya sampaikan pada forum ini, barangkali kita semuanya ini jelek-jelek di PAH I, tiga tahun ini, saya kira sudah cukup menjadi negarawan yang arif tadi. Tadi Pak Sahetapy mendorong kita bermain angka argumentasinya apa? Jadi kalau kita bicara angka maka saya bertanya dulu, apa demokrasi itu sama dan sebangun dengan *voting*, itu misalnya.
>
> Tapi ternyata selama ini kita berangkat dari *voting*, contohnya adalah pemilu itu *voting*. *Voting* pemilu itu. Makanya ada yang menang ada yang kalah, begitu. Jadi kita start saja sudah dengan *voting*, itu yang mau saya sampaikan. Jadi bahwa di samping *voting* ada musyawarah alhamdulillah, begitu. Tapi tampaknya *start* sudah *voting*. Namun demikian, kita coba jangan terlalu murah *voting*, kalau bisa musyawarah mengapa tidak, itu yang saya mau akan sampaikan.
>
> Yang saya akan kaitkan dengan Pak Sahetapy tadi adalah argumentasi. Jadi, kita membatasi dengan bentuk angka-angka tadi, tidak lebih *kan* supaya tidak mudah untuk mengubahnya, kira-kira begitu. *Nah*, materi yang supaya tidak mudah diubah, itu antara lain, disebut oleh Pak Hobbes tadi adalah jelas, *Preambule. Preambule* ini kalau saya menyelam di dalamnya itu saya ketemu benda-benda mutiara.
>
> Pertama adalah Hak Asasi Manusia.
>
> Kedua, revolusi bangsa Indonesia.

[136] *Ibid.*

> Ketiga, independensi atau kemerdekaan bangsa Indonesia.
>
> Keempat, Proklamasi bangsa Indonesia, negara Indonesia.
>
> Kelima, visi dan misi pemerintah negara bangsa Indonesia.
>
> Yang keenam, Konstitusi kemerdekaan kebangsaan Indonesia.
>
> Yang ketujuh adalah *staatsvorm* atau bentuk Negara Republik Indonesia bukan monarki.
>
> Yang kedelapan adalah demokrasi alias kedaulatan rakyat atau *volks souvreiniteit*.
>
> Dan yang terakhir adalah filosofi yaitu *filosofische grondslag* daripada Negara dan bangsa kita yang kita kenal dengan Pancasila.[137]

Soetjipno kemudian menyampaikan pentingnya membahas argumentasi pembukaan yang tidak boleh diubah.

> ... Jadi, argumentasi mengapa kita sampai menjaga jangan sampai *Preambule* diubah, itulah yang kita harus bicarakan matang pada forum ini. Karena PAH I ini sudah tiga tahun, *masak* iya kita tidak bisa mengambil atau mengevaluasi bahwa *Preambule* itu adalah barang yang benar.
>
> Namun, benar ini menurut teori hukum tata negara atau *staatswissenschaft*, itu kita sebut ada kebenaran. Artinya ada *naturlijke waarheid* dan ada *historische bepaldheid*, itu ada dua. *Nah*, karena kita ini sejarah maka *Preambule* adalah *historische bepaldheid* bukan *naturlijke waarheid*. Berarti kita ini harus sudah yakin bahwa apa yang ada di *Preambule* itu benar. Jadi tidak usah ragu-ragu bahwa nanti takut diubah oleh generasi berikut tadi, takut diubah.
>
> Untuk itu kita sepakati kalau kita menyatakan bahwa ini benar maka kita harus berani melarang jangan diubah. Tadi juga sudah ada teman-teman yang mengatakan lebih baik bunyinya larangan, jangan buka pintu, jangan ini, tapi larangan. Itu *Preambule*.[138]

Selanjutnya, Soetjipno mengingatkan pentingnya argumentasi agar Pembukaan tidak diubah.

---

[137] *Ibid*., hlm. 339 - 340.
[138] *Ibid.*

Yang ketiga adalah mengenai negara hukum, *rechtsstaatsgedachte* sampai sekarang dia masih menang di antara teori-teori apa namanya teori *staatswissenschaft* beberapa teori ini. Jadi berarti kita harus yakin bahwa negara hukum itu tidak akan kalah dalam perkembangan berikutnya. Jadi, kita harus mempunyai keyakinan akademis dan keyakinan filosofis, begitu.

Dan berikutnya mengenai Republik Indonesia sebagai negara kesatuan. Kita harus berani mengatakan bahwa negara kesatuan yang terbaik, begitu, yang terbaik. Karena apa? Karena kita adalah menganut asas kepulauan, archipelago. Jadi bayangkan kalau negara yang non-kontinental ini federal, itu bisa dibayangkan. Oleh karena itu, dia harus diikat dalam satu negara kesatuan.

Ini adalah argumentasi yang kami dasarkan kepada *geltungstheorie* atau *geldingstheorie*. Jadi apa yang kita pertahankan itu argumentasinya bisa *juridisch geldig*, bisa *sociologisch geldig*, bisa *teleologisch geldig*. Dengan demikian maka yuridis dia benar, kemudian sosiologis benar, sesuai dengan struktur daripada kepulauan kita atau tanah air kita. Dan yang terpenting yang terakhir adalah teleologis atau filosofis. Dengan demikian, kita berusaha untuk menyusun kalimat pada Ayat (5) ini, jangan bermain angka atau bermain apa, tapi kita yakini dulu bahwa argumentasi kita untuk mempertahankan ini benar dan pasti tidak akan diubah oleh generasi berikutnya. Itu yang perlu kami sampaikan.

Dengan demikian, juga saya ingatkan, karena kita juga negarawan, negarawan itu bukan hanya pemerintah, Pak. Negarawan itu kita-kita yang di MPR juga negarawan. Orang Perancis mengatakan *gouverner c'est prevoir*. Ini yang perlu saya sampaikan. Jadi kita *mbok* ya agak teleologis, agak jauh pandangan kita, begitu. Jadi kalau kita memang mau melarang, tidak apa-apa. Kita larang saja perubahan mengenai empat hal ini. Namun ada argumentasi seperti yang dituntut oleh Pak Sahetapy tadi.[139]

Dalam Rapat Sinkronisasi PAH I BP MPR Ke-5 yang berlangsung pada 29 Juni 2002, topik pembahasan yang mendapatkan sorotan mengenai Pasal 37 Ayat (4). Pimpinan rapat Slamet Effendi Yusuf menjelaskan hal ini.

[139] *Ibid.*

> Saudara-Saudara sekalian, kita sekarang sampai kepada pembicaraan Pasal 37 Bab XVI mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar. Dari masalah yang sudah kita bicarakan sejak lama, saya kira tinggal Ayat (4) yang belum, coba naik, Ayat (4) yang belum bisa diselesaikan, yang masih ada Alternatif 1 dan Alternatif 2, yaitu berkaitan dengan persetujuan mengenai perubahan.
>
> Jadi oleh karena itu, sekarang apakah ini bisa diselesaikan untuk lebih sederhana lagi, antara 3/4 dengan 2/3 itu. Jadi, saya kira kalau bisa salah satu yang berpendapat ini mengalah, karena pada akhirnya *toh* yang sering terjadi perubahan-perubahan itu dilakukan secara musyawarah mufakat. Hampir-hampir jarang dilakukan secara *voting* selama ini. Tapi silakan kalau ada yang mau berpendapat.[140]

I Ketut Astawa dari F-TNI/Polri memilih alternatif 1, yakni jumlah kuorum sebanyak ¾ untuk Pasal 37 Ayat (4). Berikut pendapatnya.

> Berkaitan dengan Pasal 37 Ayat (4) ini, jadi kami berpendapat Alternatif 1 itu masih relevan untuk kita tetap angkat. Yaitu, putusan untuk mengubah pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya ¾ dengan dua *reasoning*.
>
> *Reasoning* pertama karena ini menyangkut Undang-Undang Dasar. Reasoning kedua adalah kami kaitkan dengan Pasal 7B Ayat (7). Di mana persyaratan untuk *impeachment* pun ya, itu adalah 3/4 juga. Dua per tiga, 3/4 dan 2/3.
>
> Jadi itulah alasan kami mengapa Ayat (4) Alternatif 1, itu masih kami sarankan untuk tetap ¾.[141]

Berbeda halnya dengan I Ketut Astawa, Fuad Bawazier dari F-Reformasi lebih memilih Alternatif 2, yakni jumlah kuorum sebanyak 2/3 dengan alasan lebih sesuai dengan UUD 1945.

> Mengenai Ayat (4) ini. Kita ini merasakan betul bahwa untuk bisa mengubah yang sekarang, itu 2/3 dalam praktik juga tidak mudah. Apalagi kalau kemudian 3/4, lebih sulit lagi. Sekarang saja yang membayang-bayangi sepertinya akan sulit membuat keputusan, karena wah jangan-jangan

[140] *Ibid*., hlm. 643.
[141] *Ibid.*

setiap alternatif tidak ada yang mendapatkan dukungan 2/3. Sehingga lama-lama ini kelompok yang 25%, katakanlah itu sepertiga itu, itu bisa menjadi tirani kepada yang 3/4, 2/3.

Sehingga akhirnya ruangan untuk generasi yang akan datang kita sudah pasung dari sekarang. Kita belenggu seolah-olah produk kita ini sudah hebat akan mengamankan. Generasi berikutnya itu lebih pintar dari kita kalau kita *nggak* mau mengatakan kita itu lebih bodoh dari generasi yang akan datang. Karena tantangan dan jamannya itu berbeda-beda. Biarlah yang akan datang itu berpikir yang terbaik untuk generasinya. Jangan memonopoli sejarah yang akan datang.

Kita bersyukur diaturnya 2/3 tidak 3/4. Lebih gelap lagi untuk yang akan datang. Karena itulah saya berpendapat kita *strict* saja kepada perhitungan semula dari Undang-Undang Dasar 1945 yaitu 2/3.[142]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP juga menyetujui penggunaan jumlah 2/3 dengan alasan sudah melebihi *simple majority*.

Ya, ada dua hal tadi oleh Fraksi TNI/Polri, berkaitan dengan sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota Majelis, berkaitan dengan putusan perubahan Undang-Undang Dasar ini.

Pertama ini karena menyangkut Perubahan Undang-Undang Dasar. Jadi memang dulu itu perdebatan kita, apakah kita ingin mempersulit generasi mendatang dalam hal mengubah Undang-Undang Dasar, atau kita ingin mempermudah. Lalu tampaknya, sejauh yang saya tangkap, tampaknya kita tidak terlalu mempersulit tapi juga tidak terlalu mempermudah. Artinya ya sedang-sedang sajalah, begitu.

Sebenarnya sebagaimana umumnya proses demokrasi, sebenarnya *simple majority* itu sudah cukup. Lima puluh persen plus satu itu sebenarnya sudah, siapapun yang memperoleh dukungan sebanyak itu, itu sudah bisa, begitu. *Nah*, dalam konteks perubahan Undang-Undang Dasar, maka menurut saya 2/3 itu sudah melebihi dari *simple majority* itu. Tapi kalau 3/4 ini memang luar biasa, seakan-akan ya seperti yang tadi disampaikan, seakan-akan kita

[142] *Ibid.*

merasa generasi mendatang itu tidak memiliki kearifannya sendiri dalam merespon dinamika yang berkembang di masyarakatnya.

Lalu kalau dikaitkan dengan alasan yang kedua, ini mengikuti *impeachment* memang ini berbeda menurut saya. Karena *impeachment* itu adalah kewenangan yang dimiliki Majelis, tentunya melalui proses putusan Mahkamah Konstitusi terhadap seseorang Presiden atau Wakil Presiden yang memiliki legitimasi begitu kuatnya karena dia memperoleh dukungan mayoritas rakyat Indonesia. Dan ini kita sudah sepakat presidensiil yang *fixed term*.

Jadi ini memang kekhususan tersendiri sehingga kalau itu dipasang 3/4 bisa masuk akal karena ini menyangkut seseorang yang legitimasinya begitu kuat. Tapi dalam konteks perubahan Undang-Undang Dasar, saya pikir 2/3 itu sudah lebih daripada 50% plus 1.[143]

Sedangkan Soedijarto dari F-UG lebih menekankan pada perubahan redaksional kalimat dalam Pasal 37 Ayat (4). Berikut pendapatnya.

Saya ingin memahami nalarnya Pak Astawa, karena 2/3 x 2/3 itu tidak sampai 50% anggota MPR. Jadi kalau saya setuju dengan Pak Lukman Hakim, kita setuju supaya minimum 50% plus 1 dari anggota MPR. Bukan 50%, kurang 50% kalau yang hadir hanya 2/3. Jadi mungkin supaya tidak dikatakan 2/3 itu, katakan saja disetujui oleh 2/3 anggota MPR, itu lebih pas sebenarnya. Tidak pakai 2/3 dari yang hadir, seperti Undang-Undang Dasar Jerman maupun Undang-Undang Dasar Amerika Serikat.

Jadi sepanjang disetujui 2/3 anggota, titik. Berarti betul lebih dari 50%. Jadi mengapa dikatakan 3/4, karena yang hadir disyaratkan 2/3 itu. Jadi menurut saya, bukan berarti kita ndak percaya yang akan datang. Teori dasarnya penyusun konstitusi seperti itu yakin bahwa ketetapan itu yang terbaik bagi bangsanya.

Sehingga diharapkan generasi yang akan datang akan menghargai kita. Bukan berarti kita merasa lebih bodoh dari yang akan datang. Dan saya tidak merasa generasi yang katanya mau hilang ini, kan ada tulisan di koran akan hilang satu generasi, karena pendidikan kita tidak baik. Mungkin malah mudah dipengaruhi orang lain untuk

[143] *Ibid*., hlm. 644.

mengubah Undang-Undang Dasar dan ini orang asing.[144]

Asnawi Latief dari F-PDU mengusulkan agar tidak mengubah jumlah 2/3, tetapi menambahkan frasa "melalui referendum".

> Memperkuat argumen beberapa kawan-kawan yang setuju, bahwa putusan itu dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 adalah karena asumsi kita tidak ingin Undang-Undang Dasar ini dipersulit, tetapi juga tidak dipermudah.
>
> Kunci untuk tidak dipermudah ada hal-hal yang sebetulnya tidak sembarangan dilakukan dengan secara pungutan suara 2/3 itu, yaitu ditampung dalam Ayat (5) sebetulnya, yang barangkali nanti ada modifikasi. Di situ yang sebetulnya tidak bisa dilakukan hanya dengan pungutan suara 2/3.
>
> Menurut saya, *founding fathers* sendiri itu menyebutkan kuorum 2/3 dan persetujuannya juga 2/3 dan itu lazim itu. Tetapi bukan berarti orang yang mengusulkan 2/3 itu tidak boleh. Itu boleh saja, tetapi ini menurut saya itu sangat-sangat mempersulit nantinya. Padahal kita ini berasumsi bahwa apa yang kita lakukan ini belum tentu pada sekian tahun kemudian itu sudah cocok dengan aspirasi jaman yang berlaku.
>
> Oleh karena itu, marilah kita jangan mengunci terlalu rapat tetapi juga jangan terlalu longgar, begitu. Hal-hal yang longgar kita kasih, tetapi yang harus kita pertahankan ini yang menyangkut soal bentuk negara kesatuan. *Lha*, itu memang sudah dilakukan. Barangkali ada tambahan-tambahan lagi, kita diskusikan di sini. Hal-hal yang ini yang harus kita kunci. Tidak secara sembarangan kita hanya berdasarkan pungutan suara. Oleh karena itu ada begini, kata-kata "melalui referendum." Jadi memang agak sulit.[145]

Lain halnya dengan pendapat yang dikemukakan oleh Pataniari Siahaan dari F-PDIP. Pataniari berpendapat jika jumlah kuorum dinyatakan di bawah 50% akan terjadi perubahan politik yang tidak bisa diduga.

> Menyikapi pada Pasal 37 Ayat (4), saya melihatnya dalam kaitan dengan Ayat (3) tentunya. Ada beberapa hal yang

[144] *Ibid.*
[145] *Ibid.*

kami sampaikan di sini. Paham kami masalahnya bukan soal sulit atau mudah, bukan soal generasi mendatang lebih pintar apa bodoh, Pak. Bukan. Saya pikir semua kita sudah bersepakat kalau bisa Undang-Undang Dasar ini bisa berlaku lama.

Dan dalam argumen yang kedua yang kita sepakati adalah bahwa Undang-Undang Dasar ini diberikan klausul untuk bisa ada perubahan. Itu pokok persoalannya.

Nah, karena Undang-Undang Dasar merupakan suatu sumber hukum daripada undang-undang, tentunya perubahan Undang-Undang Dasar itu tidak semudah perubahan undang-undang. Karena dia mempunyai dampak-dampak yang sangat luas.

Nah, untuk ini kami melihat kalau kita hanya menggunakan jumlah hanya yang di bawah 50%, kami justru khawatir sangat mudah terjadi perubahan politik, perubahan-perubahan yang mungkin tidak mencerminkan aspirasi seluruh rakyat, begitu Pak.

Justru untuk ini kami pikir asumsi-asumsi bahwa suara itu bisa dipersentasikan, katakan seperti Pak Lukman katakan lebih 50%, kami pikir lebih bagus itu kita jadikan acuan. *Nah*, kita memang sering terkecoh dengan angka-angka. Angka 2/3 ini *kan* seolah-olah *kan* 2/3 kalau tunggal memang dia di atas 50%. Tapi kita mesti ingat, pencantuman angka-angka bilangan ini *kan* ada kaitannya. Begitu 2/3 ada 2/3 namanya 4/9. Kalau 2/3 ada 1/3 artinya 2/9. Di sini kalau 2/3 atau 3/4 baru 50%. Jadi maksud saya, kita jangan berbicara diskusi sepotong tanpa melihat konteksnya. Karena harus keseluruhan.

Nah, kalau kita lihat 2/3 dari 3/4 saja, atau 3/4, 1/3 ini belum sampai 3/4 plus 1. Jadi kami melihat di manapun juga Undang-Undang Dasar, bukan menutup kemungkinan perubahan. Kalau memang dikehendaki oleh mayoritas, 3/4 ini bukan masalah yang sulit. Karena masih di bawah 60%. Hanya 50% sebetulnya.

Untuk ini kamimengajak teman-teman janganlah kita melihat ini dalam maksud mempersulit, tapi coba kita menggunakan rasio yang rada seimbanglah, begitu. Bahwa untuk penduduk sebesar 250 juta nantinya ke depan, itu kalau perubahan katakanlah hanya diwakili oleh mungkin 30 juta, *toh* tidak akan bisa valid. Tidak akan jalan dia.

Jadi paling tidak ada keseimbangan rasio di dalam

lembaga perwakilan dengan mayoritas penduduk. Dan kita memahami ini ke depan nanti kalau misalnya sistem pemilihan kita menjadi sistem distrik, itu otomatis *kan* berbeda dengan proporsional. Dengan *the winner takes all*, otomatis itu justru lebih sedikit lagi dengan perwakilan. Kalau kita kasih proporsional lebih sedikit, otomatis semakin tidak terdukung secara luas.

Jadi kami lihat marilah kita menggunakan saja yang Alternatif 1 pada Ayat (4). Saya pikir itu lebih, lebih inilah, ada kesetaraan dengan jumlah penduduk secara keseluruhan.[146]

Berbeda halnya dengan pembicara lain, Harjono dari F-PDIP lebih memfokuskan pada Ideologi Konstitusi.

Baik, saya manfaatkan secara singkat saja. Agaknya persoalan kuorum dan persoalan sah itu memang belum bisa ketemu. Tapi saya hanya menambahkan apa yang disampaikan oleh Pak Asnawi Latief, bahwa kita memang harus memperlakukan secara khusus terhadap apa yang saya sebut sebagai ideologi konstitusi.

Ideologi konstitusi itu tidak hanya ideologi negara. Tapi yang ada yang tercantum di dalam pasal-pasal itu tapi tidak menjadi bagian dari hal yang tidak bisa kita hilangkan begitu saja. Jadi kita bicara ideologi konstitusi itu tidak hanya ideologi negara yang namanya Pancasila, tapi ada yang pada pasal-pasal itu. Taruhlah bahwa ketentuan yang mengatakan bahwa kedaulatan di tangan rakyat, ini *ndak* bisa kita ubah ya. Kemudian negara kesatuan dan bentuk republik.

Oleh karena itu untuk hal-hal ini memang ada perlakuan khusus. Di konstitusi Perancis pun disebutkan bahwa bentuk republik itu bukan objek dari amendemen. Jelas. Jadi, tidak ada cara amendemen apapun juga yang akan mengubah Perancis itu dari bentuk Republik ke bentuk lain.

Oleh karena itu selain pemaknaan terhadap Ayat (4) ini, barangkali kita juga sudah harus berfikir seperti yang disampaikan oleh Pak Asnawi tadi, hal-hal apa saja yang nanti yang saya sebut sebagai ideologi konstitusi itu sudah kita siapkan. [147]

[146] *Ibid*., hlm. 646 – 647.
[147] *Ibid*., hlm. 648.

Zainal Arifin dari F-PDIP juga mendukung Alternatif 1 untuk Pasal 37 Ayat (4)

> Ya, mengenai soal perubahan undang-undang itu kita sepakat bahwa itu hal yang paling mendasar. Jadi, saya sebenarnya ingin mengajukan suatu usul, karena ini soal-soal yang mendasar. Apakah sekiranya kita bisa memikirkan bahwa justru bahwa ini harus dihadiri oleh 3/4 anggota. Karena itu menunjukkan keinginan kita betul-betul mau membicarakan Undang-Undang Dasar. Jadi kuorumnya mesti 3/4, di mana persetujuannya cukup 2/3. Jadi di balik itu posisinya. [148]

Akan tetapi, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menegaskan perlu adanya perbedaan antara jumlah kuorum dan pengambilan keputusan.

> Jadi yang perlu kita cermati betul dalam konteks ini, Pasal 37 ini adalah antara kuorum dan pengambilan putusan. Ini apakah kita hitung secara keseluruhan atau sebenarnya harus kita bedakan. Jadi kuorum dan pengambilan keputusan ini, begitu. Jadi, menurut saya kenapa dulu para pendiri bangsa ini mencantumkan kuorumnya 2/3 dan putusannya 2/3 juga.
>
> Kalau menggunakan logika tadi itu, seakan-akan disamakan antara kuorum dan putusan memang ini tidak mencapai 50%. Tapi saya menangkap kesan kuat bahwa memang ini dua hal yang berbeda. Antara kuorum satu hal, lalu pengambilan keputusan itu hal lain. Karena logikanya apakah mungkin orang yang tidak hadir dalam suatu forum untuk pengambilan putusan, itu juga dihitung ketidakhadirannya itu. Ini *kan* dua hal yang berbeda. Kehadiran, kuorum, lalu pengambilan keputusan.
>
> Yang dihitung untuk pengambilan keputusan adalah mereka yang hadir dalam saat pengambilan keputusan, bukan yang tidak hadir kemudian juga dihitung juga. Ini logikanya *kan* jadi sulit. Jadi, menurut saya jangan dikaitkan kuorum dengan pengambilan keputusan. Maka tidak akan ketemu itu, 50% plus 1. [149]

Sementara, Soedijarto dari F-UG menjelaskan untuk tidak menyebut jumlah yang hadir.

Di tradisi Undang-Undang Dasar yang lain memang tidak

[148] *Ibid*., hlm. 649.
[149] *Ibid.*

> pernah mengatakan sekian yang hadir. Hanya sekian anggota 2/3 anggota, titik, begitu *lho*. Jadi, malah ada Saudara Himawan itu yang di Gadjah Mada itu mengatakan seyogianya *unanimous*, seluruhnya setuju. Karena kalau sampai di bawah 50% memutuskan perubahan, berarti lebih 50% rakyat tidak mempunyai peranan dalam memutuskan perubahan dasar, ketentuan *basic law*-nya itu. Jadi, tolong agak sedikit *mikir* tentang bayangan sebuah keputusan yang didukung kurang dari 50% anggota MPR. [150]

Selanjutnya, Fuad Bawazier dari F-Reformasi mengusulkan untuk menggunakan istilah "50% Anggota MPR plus 1".

> Saya bisa memahami ini, usul dari kawan-kawan dari PDIP maupun terakhir juga oleh Prof. Soedijarto. Bahwa memang pikirannya itu begini, perlu 2/3 dan 3/4. Karena memang itu dihitung itu 2/3 kali 3/4 itu separuh. *Kan* begitu, ya *kan*? Sehingga asumsinya kalau saya kasih, *nggak concern* mereka itu di sini supaya menjamin kalau alur berpikirnya itu lurus, adalah menjamin 2/3 kali 3/4 itu separuh dari jumlah anggota. Itu selalu argumentasi yang dipakai. Benar *kan*? 2/3 kali 3/4. Ya *kan*? Yaitu setengah *kan*? Yaitu 6/12. Asumsi supaya separuh.
>
> Ya ini kita sederhanakan saja kalau begitu, kalau asumsinya seperti itu, *simple* seperti itu, saya lebih suka. Saya dukung 100%. Cuma tinggal dipilah saja. Kalau begitu karena kasusnya itu supaya menjamin jangan sampai kurang dari 50% anggota, ya ditulis saja *nggak* usah pakai bertele-tele kalimatnya. Yang sekurang-kurangnya disetujui oleh 50% anggota MPR plus 1. Sudah *to the point*, seperti tadi Pak Soedijarto.[151]

Di akhir rapat, Slamet Effendy Yusuf mensahkan rumusan untuk Pasal 37 Ayat (4) dengan bunyi "Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50% ditambah satu dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat."

> Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan 50% lebih satu, *eh*, sekurang-kurangnya 50% lebih satu dari anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, ya? Coba, 50% lebih satu apa tambah satu? Biasanya apa, tambah apa lebih? Lebih ya?

[150] *Ibid.*
[151] *Ibid.*, hlm. 650.

> Ya, biasanya apa?
>
> Bisa, oke terima kasih. Jadi Pasal 37 Ayat (4) berbunyi :
>
> "Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50% ditambah satu dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat."
>
> Dari sudut bahasa, bagaimana Ibu? *Ndak* ada masalah? Ya, ini sudah dari ahli bahasa.
>
> Baik, kalau begitu kita ketok dan dinyatakan ini sebagai kesepakatan bersama.[152]

Rapat PAH I BP MPR ke-38 diselenggarakan pada 25 Juli 2002 dipimpin Ketua PAH I Jakob Tobing dengan agenda Laporan Tim Kecil dalam Rangka Finalisasi Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945. Dalam rapat ini seluruh fraksi MPR diminta menyampaikan pendapat akhirnya atas hasil PAH I berupa rancangan Perubahan Keempat UUD 1945. Dari pandangan-pandangan tersebut, ada beberapa fraksi yang memberikan pandangannya atas Pasal 37 dan ada juga yang tidak memberikan pandangannya. Berikut fraksi-fraksi yang menyampaikan pandangannya atas Pasal 37.

Pandangan F-PDIP diwakili I Dewa Gede Palguna tentang Pasal 37 menekankan pada pentingnya UUD 1945 memuat pasal tentang bentuk NKRI dan dinyatakan sebagai pasal yang *non-amendable* (tak bisa diubah). Berikut pandangannya.

> Mengenai Pasal 37, akan halnya mengenai perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ada satu hal yang sangat penting menurut hemat fraksi kami memerlukan perhatian yang seksama karena hal itu langsung berkaitan dengan eksistensi dasar pemikiran tentang negara, bangsa yang berdasarkan Pancasila ini. Yang kami maksud adalah ketentuan yang termaktub Pasal 1.
>
> Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Bentuk Negara yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia, kedaulatan di tangan rakyat prinsip negara hukum. Inilah hal-hal substansial dan fundamental yang dalam hemat kami merupakan syarat yang tidak dapat ditiadakan jika kita menyebut Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diproklamasikan 17 Agustus 1945.

[152] *Ibid*., hlm. 652.

> Dan oleh karena itu, sesuai dengan kelaziman yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan di beberapa negara, hal-hal yang bersifat substansial dan fundamental seperti itu dicantumkan dalam ketentuan konstitusinya sebagai materi-materi yang *non-amendable* atau materi-materi yang tidak dapat diubah. Atas dasar kerangka pemikiran itu, kami mengusulkan agar di dalam ketentuan Pasal 37 Ayat (5) dinyatakan secara tegas bahwa terhadap materi-materi yang disebutkan itu dinyatakan tidak dapat diubah dan rumusan yang kami usulkan adalah ketentuan tentang perubahan Undang- Undang Dasar 1945 Pasal 32 Ayat (1), (2), (3) dan (4) tidak berlaku terhadap Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945 ini.[153]

Pandangan selanjutnya disampaikan oleh F-PG yang diwakili T.M. Nurlif, sebagai berikut.

> Pasal 37 tentang Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Fraksi Partai Golkar menyadari bahwa Undang-Undang Dasar 1945 memuat prinsip-prinsip dasar kehidupan berbangsa dan negara sehingga perubahannya haruslah melalui pengkajian mendalam dan prosedur yang menjamin tingkat kecermatan yang tinggi. Kami bersyukur prinsip ini menjadi pemahaman kita bersama sehingga usul perubahan memerlukan persyaratan dukungan minimal 1/3 anggota MPR dan menunjukkan secara jelas bagian-bagian yang ingin diubah. Dengan ketentuan seperti itu, maka setiap usul haruslah memiliki dorongan kuat dari bangsa ini dan memiliki orientasi perbaikan yang jelas. ...[154]

F-PPP diwakili Abdul Azis Imran Pattisahusiwa menganggap masih ada ganjalan terhadap pasal perubahan ini, khususnya Ayat (5) yang mencantumkan mekanisme referendum untuk mengubah bentuk negara.

> Pasal 37 Ayat (5) berkaitan dengan bab perubahan Undang-Undang Dasar, FPPP masih berkeberatan dengan rumusan Pasal 37 Ayat (5) yang berbunyi khusus putusan terhadap perubahan atas bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan melalui refrendum nasional dan mendapatkan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah rakyat yang mempunyai hak pilih. Mengenai isi Ayat (5) tersebut,

---

[153] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Empat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm.376.

[154] *Ibid*., hlm. 378.

> menurut F-PPP justru akan merangsang dan memberi peluang untuk mengubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan hal seperti itu oleh KUHP sudah diklasifikasi sebagai suatu perbuatan makar.
>
> Selain itu, perlu kita cermati bersama bahwa upaya untuk mempersulit atau memperberat terjadinya perubahan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana maksud yang terkandung dalam rumusan ayat tersebut. Menurut F-PPP adalah suatu yang sia-sia. Karena Pasal 37 Ayat (5) juga merupakan objek perubahan.
>
> F-PPP berkeyakinan bahwa generasi yang akan datang tentunya memiliki kearifan yang tersendiri untuk mempertahankan atau pun untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar. Keinginan untuk mengubah pasal-pasal tersebut tentulah dikaitkan dan disesuaikan dengan dinamika yang berkembang dalam masyarakat yang dihadapi generasi yang akan datang pada jamannya. Patut kiranya direnungkan, betapa para pendahulu kita, *the founding fathers* begitu percaya kepada generasi mendatang, yakni kita sekarang ini tetap cinta dan setia terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia.[155]

F-UG melalui Soedijarto juga memandang Ayat (5) supaya dihilangkan atau disempurnakan karena memberi memberi peluang timbulnya disintegrasi.

> Mengenai bab tentang perubahan Undang-Undang Dasar, kami berpendapat Pasal 37 Ayat (5) mengenai pengaturan perubahan bentuk negara kesatuan tidak perlu atau disempurnakan untuk menghindari kemungkinan terjadinya disintegrasi sebab dengan hal tersebut dikesankan bahwa pengubahan bentuk negara adalah sah.[156]

Pendapat tegas agar Ayat (5) dihapus muncul dari F-KB yang pandangannya disampaikan Ida Fauziah.

> Pasal 37 Ayat (5) Rancangan Perubahan ke-4 Undang-Undang Dasar 1945 menurut kami justru memberikan peluang dan legitimasi bagi hal yang tidak kita inginkan. Oleh karena itu, kami menolak rumusan tersebut dan mengusulkan untuk dihapuskan.[157]

Patrialis Akbar dari Fraksi Reformasi menyampaikan

[155] *Ibid*., hlm. 383 - 384.
[156] *Ibid*., hlm. 387.
[157] *Ibid*., hlm. 388.

pandangan berkaitan dengan kewenangan MPR dan pengambilan putusan dalam perubahan UUD.

> ... Untuk melakukan Perubahan Undang-Undang Dasar tentunya harus didasarkan pada kewenangan yang dimiliki secara tegas dan diatur dalam Undang-Undang Dasar. Dalam hal ini kita semua sudah sepakat bahwa yang memiliki kewenangan untuk melakukan Perubahan Undang-Undang Dasar adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam Perubahan I, II, III serta rencana Perubahan IV ini, kami berprinsip antara lain yang sudah diamendemen tidak diamendemen lagi, yang belum dipersiapkan oleh Badan Pekerja MPR materinya tidak dapat dimasukkan lagi dalam Sidang Tahunan 2002 ini.
>
> Kemudian, mengenai pengambilan keputusan, kami berharap putusan yang diambil oleh MPR mengutamakan asas musyawarah untuk mufakat, akan tetapi apabila harus dilakukan *voting* terhadap beberapa hal yang masih ada alternatif, harus dilakukan berdasarkan Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Dasar yakni segala Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.[158]

Sementara itu, mengenai Rancangan Perubahan Pasal 37 Ayat (5), Patrialis mengungkapkan agar perubahan tersebut dapat ditinjau kembali. Berikut pemaparannya.

> Kemudian, mengenai Rancangan Perubahan Pasal 37 Ayat (5), kami berpendapat tidak ada salahnya ini untuk kita, ditinjau kembali karena kita telah membuka peluang dan memberi pintu untuk mengubah Negara Kesatuan Republik Indonesia meskipun dengan jalan referendum.[159]

Mengenai pengambilan putusan untuk mengubah UUD, F-TNI/ Polri melalui Kohirin Suganda memandang perlu ada persetujuan sekurang-kurangnya 50% + 1 dari seluruh anggota MPR.

> Sedangkan Pasal 37 Perubahan Undang-Undang Dasar, dengan adanya saling pengertian secara mendalam menyangkut Perumusan Pasal 37 Ayat (4), akhirnya disetujui perumusan dimana putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan

[158] *Ibid*., hlm. 392.
[159] *Ibid.*

> persetujuan sekurang- kurangnya 50% + 1 dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam pembahasan pasal perubahan ini. Pada hakikatnya, semua fraksi berpendapat untuk mempertahankan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pendapat tersebut tercermin dari rumusan Pasal 37 Ayat (1), di mana yang boleh diubah hanya pasal-pasal Undang Undang Dasar dan Perumusan Pasal 37 Ayat (5), dimana dinyatakan khusus terhadap perubahan atas bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan melalui referendum nasional dan harus mendapat persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah rakyat yang mempunyai hak pilih.
>
> Selanjutnya, dari hasil penyerapan aspirasi masyarakat ada pendapat bahwa dengan rumusan Pasal 37 Ayat (5), berarti kita memberi peluang terhadap kemungkinan adanya perubahan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui Undang-Undang Dasar. Berkaitan dengan Fraksi TNI/Polri berpendapat perlu ada pasal atau ayat yang menjamin Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak bisa diubah.[160]

F-KKI melalui Anthonius Rahail menyatakan menerima dan menyetujui dilakukannya pembahasan pada ST MPR 2002.

> Selanjutnya, Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 37 Ayat (5), Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia masih merasa perlu untuk memberikan masukan berkenaan dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, Dasar Negara dan Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang harus dilakukan melalui referendum nasional. Berkenaan dengan kesepakatan atas hasil kerja PAH I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia, fraksi kami, Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia dapat menerima dan menyetujui untuk dibahas dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 yang akan datang.[161]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB kemudian menyatakan bahwa.

[160] *Ibid*. hlm. 400 - 401.
[161] *Ibid*., hlm. 409 – 410.

> Menyangkut Pasal 37 dan aturan peralihan serta aturan tambahan Fraksi PDKB menyetujui hasil kesepakatan yang telah dicapai dalam rapat- rapat PAH I.[162]

Seusai menyelenggarakan Rapat PAH I BP MPR ke-38 pada 25 Juli 2002, sore harinya, diselenggarakan Rapat BP MPR ke-4 dipimpin Ketua MPR/Ketua BP MPR, M. Amien Rais. Agenda Rapat BP MPR ke-4 ini sama dengan agenda Rapat BP MPR ke-3, yakni Laporan Pelaksanaan Tugas PAH. Pada Rapat BP MPR ke-3 tersebut, PAH I telah menyampaikan rancangan perubahan Pasal 37. Saat itu ada lima ayat yang usulkan PAH I, tetapi pada Ayat (4) masih ada dua alternatif yang belum diputuskan.

> Pasal 37
>
> Pasal 37 Ayat (1):
>
> "Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat".
>
> Ayat (2):
>
> "Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya".
>
> Ayat (3):
>
> "Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-krangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat".
>
> Ayat (4):
>
> "Utusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan pesetujuan sekurang-kurangnya 50%+1 dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat".
>
> Ayat (5):
>
> "Khusus putusan terhadap Perubahan Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan melalui referendum nasional dan mendapatkan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah rakyat yang mempunyai hak pilih".[163]

[162] *Ibid*., hlm. 417.
[163] *Ibid.,* hlm. 362 -363.

Hasil kerja PAH I disahkan BP MPR dan selanjutnya disampaikan kepada ST MPR 2002 guna dibahas dan diputuskan. Pembahasan secara mendalam mengenai materi perubahan UUD dilakukan dalam forum rapat-rapat Komisi A yang mempunyai tugas memusyawarahkan dan mengambil putusan terhadap rancangan Perubahan Keempat UUD 1945.

Ada beberapa pembicaraan mengenai Pasal 37 yang muncul dalam Rapat Komisi A Tahun 2002 ke-2 mengenai pembahasan rancangan perubahan keempat UUD 1945. Dalam rapat yang dipimpin oleh Harun Kamil tersebut, Ali Masykur Musa dari F-KB mengusulkan agar Pasal 37 Ayat (5) untuk dihapus.

> Pasal 37, memang kita berpendapat Ayat (5) itu perlu direnungkan untuk tidak perlu masuk. Tentang Aturan Peralihan, asal tidak itu menjadi alat untuk menambah atau mengurangi nilai normatif di situ kami siap.[164]

Sementara itu, R. Sulistyadi dari F-TNI/Polri menyampaikan pandangan dari hasil aspirasi masyarakat bahwa Pasal 37 bisa memberi peluang untuk mengubah bentuk Negara kesatuan Republik Indonesia.

> Dari hasil penyerapan aspirasi masyarakat khususnya pada perumusan Pasal 37 Ayat (5), memberi peluang terhadap kemungkinan adanya perubahan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui Undang-Undang Dasar 1945. Berkaitan dengan itu Fraksi TNI/Polri berpendapat perlu ada pasal atau ayat yang menjamin Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak bisa atau tidak dapat diubah.[165]

Pada rapat komisi tersebut, pendapat anggota fraksi MPR terbagi dua kelompok, yakni sebagian bisa menerima rumusan Pasal 37 dan sebagian lagi belum bisa menerima perubahan Pasal 37, khususnya rumusan Ayat (5) karena dianggap berpotensi mengganggu eksistensi NKRI.

Ayat (5) yang berbunyi, "Khusus putusan terhadap

---

[164] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Lima*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 71.

[165] *Ibid*., hlm. 83.

perubahan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan melalui referendum nasional dan mendapatkan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah rakyat yang mempunyai hak pilih", meskipun memberi persyaratan yang sangat sulit bagi perubahan bentuk negara, ayat ini telah membuka peluang untuk mengubah bentuk negara. Padahal, dalam kesepakatan perubahan UUD, bentuk negara menjadi salah satu *item* yang tidak bisa diubah. Oleh karena itu, fraksi yang keberatan dengan Ayat (5) ada yang mengusulkan agar ayat ini dihapus dan ada juga yang usul diperbarui.

Pada Rapat Komisi A Ke-3 (Lanjutan) ini agendanya Pembahasan Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945 dan diselenggarakan pada 6 Agustus 2002. Pimpinan rapat adalah I Ketut Astawa dari F-TNI/Polri.

F-PG diwakili Akil Mochtar pada dasarnya bisa menerima rumusan Pasal 37 dari Ayat (1) sampai dengan Ayat (5). Hanya saja, untuk Ayat (5), F-PG tidak keberatan jika jumlah persetujuan dari referendum diperbesar.

> Pada prinsipnya fraksi kami sesuai dengan Pandangan Umum yang telah disampaikan pada saat di Paripurna, maupun Pengantar Musyawarah yang disampaikan fraksi pada beberapa hari yang lalu di dalam Sidang Komisi A ini. Pada prinsipnya kami dapat menerima sesuai dengan kesepakatan yang telah dibangun sejak semula di Badan Pekerja, hal-hal yang berkaitan dengan Pasal 37 daripada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia ini.
>
> Kemudian, bahwa di dalam kaitan dengan Pasal 37 mulai Ayat (1) sampai dengan (5) masih ada pikiran-pikiran atau pun wacana-wacana yang memberikan perbedaan khususnya terhadap Pasal 5. Bagi kami, tentunya ini memberikan sebuah konsekuensi khusus akibat daripada pengakuan atau kesepakatan kita bersama bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan.
>
> Oleh sebab itu, tentunya pemberian perubahan konsekuensi daripada Pasal 37 ini mencakup juga kepada Pasal 1 Ayat (1) daripada Undang-Undang Dasar 1945. Oleh sebab itu, khusus kepada Ayat (5) ini tentunya fraksi kami masih memungkinkan, misalnya jumlah 2/3 daripada rakyat yang mempunyai hak pilih apabila itu dianggap masih belum

> cukup atau terlalu kecil, tentu masih dimungkinkan untuk diadakan pembicaraan selanjutnya. Namun, bahwa Ayat (5) ini substansinya harus dihilangkan sama sekali dengan sebuah asumsi adanya sebuah rangsangan untuk melakukan perubahan terhadap kesepakatan yang telah kita bangun atas dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia. Saya kira dalam hal konstitusi mana pun bahwa jalan perubahan terhadap sebuah konstitusi itu haruslah diberikan pintu, namun tentunya rambu-rambu tetap diberikan terhadap proses yang akan diambil dalam hal tersebut.
>
> Oleh sebab itu, pada prinsipnya Fraksi Partai Golkar menyetujui substansi yang dimuat di dalam Pasal 37 Ayat (1) sampai dengan Ayat (5).[166]

Usulan untuk membicarakan kembali tentang Ayat (5) juga muncul dari F-PPP yang diwakili oleh Thahir Saimima. Saimima merasa khawatir dengan kemungkinan mobilisasi rakyat dengan mengumpulkan 2/3 jumlah rakyat untuk mengubah bentuk negara.

> Namun demikian, kami ingin memperbincangkan secara serius mengenai Ayat (5) dari Pasal 37. Apa sebab demikian? Karena pada awal pembahasan perubahan daripada Undang-Undang Dasar kita ini, kita telah sepakat bahwa bentuk negara itu tidak boleh kita ubah. Oleh karena itu, menurut hemat kami, kalau ada aturan yang disebutkan di dalam perubahan Pasal 37 ini, kemungkinan besar dapat dimanfaatkan untuk mengubah bentuk negara dengan mencari dukungan rakyat minimal 2/3 dari rakyat yang mempunyai hak pilih.
>
> Karena itu menurut hemat kami, Ayat (5) dari Pasal 37 ini perlu kita perbincangkan kembali. Barangkali juga Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang kita sudah sepakati untuk tidak boleh diubah. Kalau kita melihat daripada Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan insya Allah Perubahan Keempat ini, tidak terlintas pada pasal-pasal ini sampai sejauh mana keinginan kita untuk tidak mengubah Pembukaan tersebut. Padahal, kalau kita melihat dari Ayat (3) dari Pasal 37 ini, disebutkan yang bisa diubah itu adalah pasal-pasalnya dan harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3. Ini bisa merupakan suatu tafsiran kepada kita bahwa untuk mengubah Pembukaan

[166] *Ibid*., hlm. 272 – 273.

itu tidak perlu jumlah anggota MPR yang hadir 2/3. Saya kira ini perlu kita perbincangkan lagi sehingga keinginan kita semua untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, maupun mengubah bentuk negara itu bisa dicapai dan dipahami kita semua.[167]

Penjelasan F-PPP tersebut kemudian dilanjutkan oleh Lukman Hakim Saifuddin sebagai berikut.

Selanjutnya, menyangkut Pasal 37, berkaitan dengan perubahan Undang-Undang Dasar kita, di sini pun juga terdapat penyempurnaan dari Pasal 37 yang asli, naskah awalnya, karena di sini kemudian secara eksplisit, secara gamblang digambarkan, dijelaskan bagaimana mekanisme perubahan atas Undang-Undang Dasar kita. Sehingga dengan demikian maka perubahan atau amendemen ke depan itu bisa sesuai dengan mekanisme yang kita sepakati bersama dan lebih jelas menyangkut pasal-pasal atau ayat-ayat mana saja yang akan diubah, karena di situ dipersyaratkan harus disebutkan yang akan diubah berikut alasan-alasannya.

Khusus menyangkut Ayat (5) pada Pasal 37 ini, kami berharap seluruh anggota Komisi A ini bisa mencermati kembali terhadap formula rumusan dari Ayat (5) karena terus-terang kami khawatir betul kehendak kita bersama untuk menjaga keutuhan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia itu dengan rumusan seperti ini justru akan mengundang orang, merangsang orang atau paling tidak membuka peluang orang untuk bisa melakukan upaya mengubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia itu. Karena di sini jelas dinyatakan bahwa terhadap perubahan atas bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan melalui referendum nasional dan harus mendapatkan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah rakyat yang mempunyai hak pilih.

Tampaknya, memang ini adalah upaya untuk mempersulit atau memperberat perubahan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun, dengan formula seperti ini, maka ke depan kita secara langsung maupun tidak langsung melegalkan praktik-praktik atau upaya-upaya yang mengarah kepada pengubahan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia itu sendiri. Jadi, yang kami khawatirkan adalah kampanye-kampanye berkaitan dengan pengubahan

[167] *Ibid*., hlm. 273.

> Negara Kesatuan Republik Indonesia itu menjadi legal karena di sini justru diatur dalam konstitusi kita.[168]

Lebih lanjut, Lukman menghimbau untuk mencermati ulang formula dari rumusan Ayat (5).

> Oleh karenanya, untuk yang kesekian kalinya kami menghimbau seluruh kita semua untuk mencermati ulang formula dari rumusan Ayat (5) dan kami sesungguhnya berpandangan bahwa keberadaan Ayat (5) ini sebenarnya tidak terlalu diperlukan. Karena *toh* upaya kita memperberat atau mempersulit seperti yang dikandung maksud seperti itu, sebenarnya ya tidak terlalu berarti karena Ayat (5) Pasal 37 ini pun merupakan objek perubahan.
>
> Jadi, katakanlah di kemudian hari kita tidak tahu 10, 20, 50 atau 100 tahun yang akan datang, di mana generasi mendatang itu karena satu dan lain hal memerlukan pengubahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, itu tidak harus dengan referendum, tetapi cukup mencabut atau mengubah Ayat (5) dari Pasal 37 ini. Sebagaimana kita pernah memiliki Tap referendum. Jadi, kita tidak perlu melakukan referendum, tapi cukup mencabut Tap itu, untuk tidak melakukan referendum. Jadi, demikianlah pandangan kami.[169]

Sementara itu, F-KB melalui Taufiqurrahman Saleh mengusulkan agar Ayat (5) dihapus sekaligus.

> ... khusus Pasal 5 ini, kadang-kadang terlalu rinci juga mengundang permasalahan-permasalahan yang kadang-kadang bisa *melenceng* jauh dari substansi kehendak daripada *the founding fathers* kita ini yang sudah sepakat bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia ini harus menjadi kerangka setiap pijakan dari pilar-pilar pasal-pasal yang lain sehingga tidak perlu kita *over dosis*.
>
> Menurut saya, bahwa dari Fraksi Kebangkitan Bangsa khusus mengenai Ayat (5) ini bila perlu di-*drop* saja, barangkali begitu. Artinya, bahwa dengan dirinci begini akhirnya memberi peluang bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sudah final ini, masih perlu diperdebatkan lagi, didiskusikan lagi dan ini perdebatan yang menurut saya atau menurut kami tidak efektif dan melelahkan karena hal-hal yang ini seharusnya sudah lewat

[168] *Ibid*., hlm. 274 - 275.
[169] *Ibid*., hlm. 275.

dan kita berbicara ke depan.[170]

Sedangkan Fraksi Reformasi yang pandangannya disampaikan Mashadi menyetujui rancangan Pasal 37 ini dari Ayat (1) sampai dengan Ayat (5).

> Secara prinsip dari Ayat (1) sampai Ayat (5) kami menyetujui seluruhnya dan tidak perlu lagi ada penambahan-penambahan. Karena dari Ayat (1) sampai Ayat (5) yang sudah dipersiapkan oleh Badan Pekerja ini, menurut kami sudah cukup komprehensif dan memberikan nuansa bagi perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945.
>
> Oleh karena itu, adanya pandangan-pandangan terutama yang terkait dengan Ayat (5) yang terakhir ini, yang dikhawatirkan akan mempunyai implikasi terhadap perubahan yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kami yakin bahwa ini adalah sebuah opsi saya kira yang diberikan oleh Majelis Badan Pekerja. Dan saya kira ke depan ini adalah tetap sebagai sebuah sarana melihat lebih jauh dinamika dan perkembangan-perkembangan yang ada di dalam masyarakat sendiri. Karena pada hakikatnya di dalam kehidupan masyarakat itu akan berkembang terus dan juga akan memberikan suatu arah bagi perubahan itu sendiri.
>
> Oleh karena itu, sekali lagi bahwa kami dari Fraksi Reformasi terhadap 5 (lima) ayat ini kami melihat ini sebagai satu hal yang bersifat komprehensif dan kami menerima dan tidak perlu ada penambahan lagi.[171]

Sementara itu, Hamdan Zoelva yang mewakili F-PBB pada prinsipnya bisa memahami mengenai Ayat (5) yang mencoba mempersulit bagi perubahan bentuk NKRI.

> Kemudian terhadap Pasal 37, kami berpandangan bahwa untuk mengubah Undang-Undang Dasar tidak terlalu mudah dan tidak terlalu sulit. Karena kalau terlalu mudah, akan mendegradasi Undang-Undang Dasar sebagai hukum dasar. Kemudian, kalau terlalu sulit akan menyulitkan generasi-generasi mendatang dalam menempuh mekanisme demokrasi untuk mengubah aturan dasarnya. Kalau kita mempersulit mereka untuk mengubah aturan dasarnya, maka mereka memakai pendekatan-pendekatan yang tidak demokrasi. Oleh karena itu, kita tidak ingin mereka tidak

[170] *Ibid.*, hlm.276 - 277.
[171] *Ibid.*, hlm. 278 - 279.

punya koridor untuk melakukan perubahan-perubahan itu, karena kita tidak pernah berpikir dan mungkin pikiran kita berbeda dengan apa yang kita pikirkan sekarang yang kita tidak tahu generasi kita ratusan tahun yang akan datang.

Bapak-bapak dan Ibu sekalian,

Dalam Pasal 37 ini kami secara prinsip bisa menyetujui apa yang dihasilkan oleh Badan Pekerja, yang secara prinsip sudah menyempurnakan Pasal 37 dari naskah asli.

Yang pertama adalah sudah mengatur tentang mekanisme bagaimana proses perubahan, usulan perubahan itu dilakukan.

Kemudian yang kedua adalah kuorum. Syarat jumlah kuorum, kapan perubahan itu boleh diputuskan.

Kemudian yang ketiga adalah syarat sahnya suatu putusan. Yang terakhir khusus kepada Pasal 37, kami kembali lagi menegaskan bahwa ini adalah kita ingin mempersulit untuk melakukan perubahan terhadap bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip kami sangat setuju, kami sangat setuju dalam alam pikiran kita yang sekarang ini. Apakah demikian alam pikiran generasi-generasi kita yang akan datang. Kalaupun ini kita persulit maka mereka akan mengubah Pasal 37-nya dan mengubah Pasal 37 Ayat (5) ini. Jadi, akan dengan mudah juga terjadi perubahan mengenai persoalan itu.

Oleh karena itu, marilah kita berpikir sederhana bahwa dalam kerangka alam pikiran kita sekarang ini, memang kita seluruhnya sepakat bahwa kita tidak hendak mengubah Negara Kesatuan Republik Indonesia itu. Tetapi biarlah proses demokrasi dan koridornya itu ditentukan dengan mekanisme yang biasa bahwa koridor yang kita tentukan dalam Pasal 1 sampai Pasal 4 pun itu adalah sulit dilakukan.

Kemudian yang terakhir, mekanisme perubahan yang ada dalam Pasal 37 ini adalah perubahan mengenai pasal-pasal. Jadi, yang bukan pasal tidak diatur di sini dan memang kita sepakati sampai sekarang termasuk Pembukaan adalah tidak merupakan bagian pasal. Oleh karena itu, tidak merupakan bagian dari Pasal 37 dan tidak bisa diubah.[172]

[172] *Ibid*., hlm. 280 – 281.

F-KKI melalui Tjetje Hidayat Padmadinata mengusulkan tiga unsur harus masuk dalam Ayat (5). Berikut pandangannya.

> .... tentang Pasal 37 Ayat (5) yang mungkin ada baiknya sudut pandang kami ini secara lengkap dikemukakan.
>
> Jadi, usul/saran kami begini kira-kira. Khusus putusan terhadap perubahan atas: Satu, Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bentuk, dan keutuhan wilayah, tiga unsur itu. Keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan melalui referendum nasional dan mendapatkan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah rakyat yang mempunyai hak pilih. Dengan demikian maka bukan hanya perubahan bentuk negara yang memerlukan referendum nasional, akan tetapi juga terhadap dasar negara dan nilai-nilai dasar seperti termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan keutuhan wilayah negara.
>
> Usulan kami tersebut berdasarkan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut kira-kira; menyangkut hal-hal yang paling mendasar seperti dasar negara, bentuk negara dan keutuhan wilayah negara, maka kedaulatannya tetap berada di tangan rakyat dan tidak dapat dan tidak boleh didelegasikan pada lembaga mana pun. Kemudian, memang benar bahwa MPR yang sekarang sepakat untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Akan tetapi, itu baru merupakan jaminan politik oleh MPR periode sekarang. Jaminan politik seperti itu dapat berubah bila konfigurasi politik hasil pemilu-pemilu yang akan datang mengalami perubahan.
>
> Oleh sebab itu, diperlukan jaminan konstitusional eksplisit bahwa untuk mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat dasar negara Pancasila, sifat negara kebangsaan dan perwakilan rakyat, bentuk negara dan keutuhan wilayah negara hanya dapat dilakukan melalui referendum nasional. Dalam alam demokrasi tidak tertutup kemungkinan bahwa pada suatu waktu nanti, ada yang berkehendak dan mengusulkan agar dasar negara Pancasila diubah menjadi dasar negara yang lain. Atau ada yang akan mengubah negara kebangsaan menjadi bukan negara kebangsaan.[173]

[173] *Ibid*., hlm. 280 - 281.

F-PDU yang diwakili oleh Asnawi Latief menyampaikan pendapat bahwa F-PDU menerima rancangan Pasal 37 secara keseluruhan. Berikut uraiannya.

> Pasal 37, pada dasarnya secara prinsip fraksi kami menyetujui semuanya. Khusus mengenai Pasal 5 Ayat (5) yang mendapat sorotan oleh beberapa fraksi. Sebetulnya isi dari rumusan ini tidak memberi peluang untuk negara kesatuan ini supaya berubah bentuk, tetapi secara demokratis itu ditampung. Tuhan saja itu tidak benci pada perceraian, *abgadlulhalal indallah attalaq*, tetapi boleh talak itu asal melalui prosedur. Apakah kita biarkan itu pemisahan-pemisahan negara-negara itu, apa daerah-daerah itu secara ilegal, dengan separatisme misalnya, Aceh merdeka dan beberapa daerah-daerah yang mau ingin merdeka. Tetapi, kalau kita beri rambu-rambu, jalan keluar secara demokratis, dipersilakan. Satu contoh yang aktual, negara Kanada yang terdiri dari dua etnis Inggris dan Perancis, hampir tiap empat tahun sekali mereka secara rutin melakukan referendum nasional. Apakah dia menjadi negara sendiri yang beretnis Perancis terutama? Tetapi *toh* juga tidak pernah berhasil. Dan itu legal dan tidak bermusuhan dan kembali pada satu negara kesatuan Kanada.[174]

Selanjutnya, Asnawi Latief menyampaikan pandangan terkait dengan referendum.

> ... Tentu referendum nasional ini tidak seperti referendum di Timor Timur, hanya dilakukan oleh orang rakyat di Timor Timur sehingga pisahlah satu daerah yang sebetulnya sudah bersatu dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia ini. Itu merupakan suatu kesalahan politik yang fatal itu, berpisahnya Timor Timur dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.
>
> Tapi, sekiranya ada rambu-rambu seperti ini barangkali tidak akan lepas Timor Timur itu menggunakan ini. Sebab dia sudah berada di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
>
> Saudara Pemimpin, sekali lagi Pasal 37 ini fraksi kami tetap mempertahankan tanpa ada perubahan-perubahan.[175]

Berikutnya F-TNI/Polri melalui juru bicaranya H.E. Tatang

[174] *Ibid*., hlm. 283.
[175] *Ibid*.

Kurniadi mengusulkan agar bunyi Ayat (5) harus memuat secara tegas mengenai bentuk NKRI tidak bisa diubah.

> Selanjutnya, pada Pasal 37, perubahan Undang-Undang Dasar 1945 sesuai dengan amanat Pasal 37 itu sendiri, dimungkinkan. Namun demikian, kita dapat mempertanyakan, sejauh mana perubahan itu diperlukan, hal substansi apa yang perlu diubah, bagaimana dan siapa yang terlibat untuk mengubahnya? Suatu kesepakatan telah menjadi acuan kita dalam mengubah pasal -pasal Undang-Undang Dasar 1945. Salah satunya adalah tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ayat (5) Pasal 37 ini memang menyentuh masalah perubahan tersebut yang diperbolehkan. Tapi, apabila objek perubahannya adalah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, walaupun dengan persyaratan yang lebih berat, dapat diartikan bahwa Ayat (5) ini menyimpan hal yang bertentangan dan rawan terhadap tekad kita untuk mempertahankan bentuk NKRI.
>
> Dari suatu referensi Perancis dan Italia adalah negara yang terkenal demokrasinya. Tetapi, mereka kokoh terhadap pendirian mempertahankan bentuk republik dan itu kemudian disimpan di dalam konstitusinya. *Nah* sebaiknya, untuk memperkuat posisi bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak boleh diubah, maka diperlukan pasal yang langsung saja menegaskan hal ini, seperti halnya misalnya pencantuman wilayah negara dalam Pasal 25E. Jadi, bunyi Ayat (5) Pasal 37 ini, menurut kami, seyogianya bisa menjadikan pasal yang tegas-tegas menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia itu tidak boleh diubah. Secara tegas bahwa sentuhan untuk mengubah Negara Kesatuan Republik Indonesia tercantum di dalam Undang-Undang Dasar ini.[176]

Sementara itu, Azali Djohan dari F-UD menyoroti mengenai Pasal 37 Ayat (5).

> Kemudian masalah Pasal 37, kita melihat sudah sempurna. Cuma kita lihat Pasal 37 Ayat (5). Pasal 37 Ayat (5) ini, tampaknya memberi peluang terhadap Pasal 1 daripada Undang-Undang Dasar. Kemudian juga memberi peluang kepada Pembukaan alinea ke-4 itu. Kita sudah mengatakan bahwa kita itu adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Alinea 4 juga mengatakan negara Republik Indonesia. Kalau

[176] *Ibid*., hlm. 284 - 285.

> ini diberi peluang apa kita ada maksud untuk memberi kesempatan untuk negara kesatuan ini untuk dipecah. Saya rasa ini perlu dipikirkan lagi.[177]

Menanggapi usulan Azali Djohan, Laden Mering dari F-UD menambahkan hal sebagai berikut.

> Kalau begitu mohon Pasal 37 minta waktu sedikit sebab ini ada hubungannya. Kalau kita mencermati Pasal 37, ini menyangkut perubahan mengenai pasal-pasal. Pasal 1 menyangkut perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Ayat (2) setiap usul memperbarui pasal-pasal, Ayat (3) untuk mengubah pasal. Pasal 37 Ayat (4) untuk mengubah pasal demi pasal; Ayat (5) khusus ini mengenai pasal; jadi mungkin ada ketinggalan. Jadi, khusus utusan terhadap perubahan atas pasal bentuk negara, jadi bukan mengubah bentuk negara, tapi pasal untuk negara. Karena F -UD tidak member peluang sedikit pun untuk mengubah bentuk negara. Dan kalau kita mengubah bentuk negara, apakah itu tidak termasuk semacam memberi kesempatan berbuat makar?[178]

Selanjutnya, Sri Edi Swasono mengusulkan agar Pasal 37 Ayat (5) untuk dihilangkan untuk menghindari legitimasi mengubah Undang-Undang Dasar 1945. Berikut pemaparannya.

> Kemudian mengenai Pasal 37 Ayat (4). Saya mengusulkan 2/3 saja tidak 50%. Apa kekhususannya bagian ini harus 50% persen, kenapa kita tidak semuanya 2/3 ya 2/3 dan saya kira 2/3 lebih baik tidak memudahkan perubahan-perubahan.
>
> Kemudian Pasal 37 Ayat (5) hendaknya pasal ini dihilangkan saja. Tegas, pasal ini perlu dihilangkan karena bagaimana pun juga ini memberikan legitimasi untuk sekarang juga orang mulai kampanye untuk mengubah. Memang demokrasi artinya adalah kebebasan, demokrasi artinya dinamis, tetapi demokrasi harus juga mempunyai *platform*. Dan negara kesatuan adalah *platform* kita untuk bisa mengatur negara ini bersama-sama, sebab kalau tidak tiap tahun kalau ada pasal yang semacam ini orang memperoleh legitimasi untuk berkampaye, untuk berbuat apa saja bahkan mendirikan partai yang partainya pun

[177] *Ibid*., hlm. 286.
[178] *Ibid*., hlm. 286 – 287.

diberi nama mungkin partai anti Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi pasal semacam ini, meskipun maksudnya juga baik namun bisa menjadi apa itu yang berputar sendiri membalik itu, menjadi bumerang terhadap diri kita sendiri.[179]

F-PDIP memaparkan pandangannya tentang Pasal 37, yang disampaikan oleh Ramson S.

Untuk Pasal 37, untuk Ayat (4) dan Ayat (3). Perlu dimasukkan posisi peranan Komisi Konstitusi. Kami mengusulkan putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar setelah diselaraskan dan disempurnakan Komisi Konstitusi dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 ditambah 1 dari seluruh anggota MPR. Hal ini karena ada artinya pemikiran yang berkembang di mana masih perlu diselaraskan dan disempurnakan Amendemen Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat, sehingga betul-betul hukum dasar yang bisa menjadi pegangan bagi segenap bangsa Indonesia untuk jangka panjang. Untuk Ayat (5), kami menginginkan itu diubah menjadi Pembukaan Undang-Undang Dasar dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat diubah. Itu usulan kami untuk Ayat (5) Pasal 37.[180]

F-PDIP melalui Zaenal Arifin menyetujui adanya Perubahan pada Pasal 37 terutama mengenai tahap-tahap yang harus dilakukan dalam Perubahan.

Kami menyoroti Pasal 37, kami setuju dengan perubahan yang diusulkan mengingat pasal asli hanya mencantumkan syarat untuk suatu perubahan, sedangkan usul perubahan mencantumkan dengan jelas bagaimana sistem dan prosedur untuk melakukan perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar. Pada dasarnya ada dua tahap yang harus dilalui untuk perubahan-perubahan tersebut. Ayat (1) dan (2) kami anggap sebagai prosedur untuk menyampaikan usulan perubahan dan bagaimana persetujuan itu didapatkan. Ayat (3) dan (4), bagaimana syarat-syarat satu persetujuan perubahan itu dilakukan? Jadi, ini dua prosedur yang menurut saya cukup baik. Oleh karenanya, kami menyetujui Pasal 37 untuk Ayat (1), (2), (3) dan (4).

Khusus untuk Ayat (5) sebagaimana yang kami ketahui

[179] *Ibid.*, hlm. 289.
[180] *Ibid.*, hlm. 292.

> suatu konstitusi pada dasarnya terdiri dari dua bagian yang bersifat ideologi konstitusi dan yang bersifat instrumentalis. Untuk bagian pertama, yaitu ideologi konstitusi. Kami mengusulkan untuk tidak dapat diubah. Oleh karena itu, kami mengusulkan pada pasal ini adalah sebagai berikut; "Ketentuan perubahan sebagaimana diatur dalam Ayat (1), (2), (3) dan (4) pasal ini tidak berlaku terhadap Pasal 1 Undang-Undang Dasar ini.[181]

Sementara itu, I Dewa Gede Palguna menyampaikan pendapat sebagai berikut.

> Kemudian khusus mengenai Pasal 37, memperhatikan apa yang berkembang di dalam pemikiran-pemikiran di komisi ini, setidak-tidaknya dari awal sampai terakhir kemudian kami mendapatkan giliran ini adalah itu semakin menegaskan apa yang kami sampaikan di dalam pemandangan umum. Sebelum kita memasuki komisi, yaitu bahwa memang sesungguhnya ada sesuatu yang di dalam konstitusi itu memang sangat layak untuk tetap dipertahankan. Tetapi mungkin persoalan *wording* atau perumusannya atau formulasinya yang kemudian menjadi atau menjadikan pemahaman orang yang membaca yang tidak mengetahui sejarah perumusan itu menjadi berbeda.
>
> Itulah yang tadi disampaikan oleh rekan kami Saudara Zainal Arifin bahwa ada satu hal-hal di dalam konstitusi yang jika hal-hal itu berubah sesungguhnya konstitusi itu sudah kehilangan gagasan-gagasan dasarnya. Itulah yang kami maksudkan sebagai bagian-bagian yang kami masukkan dalam pengertian atau ke dalam kualifikasi ideologi konstitusi yang sebenarnya itu sudah terkelompok di dalam Pasal 1. Misalnya, kalau prinsip atau bentuk negara kesatuan itu berubah, sesungguhnya Undang-Undang Dasar kita sudah berubah dari prinsip dasarnya. Kalau bentuk republik berubah menjadi kerajaan, misalnya, itu sesungguhnya bukan hanya secara tata negara, tetapi secara hukum internasional itu juga sudah merupakan suatu proses yang namanya suksesi negara.
>
> Demikian pula halnya kalau paham negara hukum yang ada di Pasal 1 itu berubah menjadi paham negara kekuasaan misalnya. Itu maka pada dasarnya Undang-Undang Dasar 1945 juga kehilangan jiwanya. Demikian pula halnya dengan

[181] *Ibid.*, hlm. 293.

paham kedaulatan rakyat, apalagi menjadi kedaulatan negara misalnya, maka di situ juga Undang-Undang Dasar 1945 sudah kehilangan rohnya.

Oleh karena itulah, sejalan dengan apa yang disampaikan oleh kawan-kawan tadi bahwa bagi kami yang termasuk dalam kelompok itu bukan hanya soal bentuk negara, tetapi juga soal paham kedaulatan rakyat, tetapi juga soal bentuk pemerintahan republik, tetapi juga soal paham negara hukum. Itulah justru bagian-bagian penting yang harus diselamatkan yang seharusnya tidak tunduk pada ketentuan perubahan di dalam Pasal 37 Ayat (1), (2) sampai dengan (4) itu.

Oleh karena itulah, maka kami mempunyai gagasan tadi apa yang disampaikan oleh rekan kami Saudara Zainal Arifin bahwa untuk soal-soal yang menyangkut substansi-substansi yang boleh dikatakan semacam *condisio sine qua non* bagi adanya Undang-Undang Dasar 1945, maka seharusnya dinyatakan secara tegas seperti tadi disinggung dalam Konstitusi Jerman, juga di dalam Konstitusi Perancis bahwa soal-soal itu seharusnya tidak tunduk pada perubahan yang konstitusional sebagaimana yang disebutkan syarat -syaratnya dalam Ayat (1), (2), (3), (4) Pasal 37 ini atau rancangan Pasal 37 ini. Artinya, ketentuan di dalam yang menyangkut soal paham kedaulatan rakyat, bentuk negara kesatuan, bentuk pemerintahan republik, paham negara hukum itu yang terdapat di dalam Pasal 1, harus kita berani menyatakan secara tegas sebagai objek, bukan objek perubahan atau dalam norma-norma yang tidak dapat diubah-ubah, atau kita sebutkan sebagai pasal-pasal yang tidak dapat diubah, *non amendable article*.[182]

Sementara itu, Soetjipno dari F-PDIP mengungkapkan bahwa Pasal 37 Ayat (5) dapat dilakukan penyempurnaan perumusannya.

Selanjutnya Pasal 37 adanya Bab Perubahan adalah suatu pengakuan mendasar dan jujur di dunia hukum, khususnya hukum tata negara dalam hal ini konstitusi negara Republik Indonesia, meliputi Undang-Undang Dasar yang tertulis maupun yang tidak tertulis dalam bentuk praktik-praktik penyelenggaraan negara, yaitu bahwa hukum positif selalu ketinggalan dengan perkembangan masyarakatnya. Untuk itu dibuka katup perubahan, saya ulangi dibuka katup

[182] *Ibid.*, hlm. 293 – 294.

> perubahan bagi hal-hal yang dinamika perkembangannya cukup tinggi. Namun dia sekaligus menjadi katup pengaman atau *veiligheids klep* begitu bagi hal-hal yang bersifat fundamental, saya ulangi bagi hal-hal yang bersifat fundamental seperti masalah Pembukaan Undang-Undang Dasar sebagai *staatsfundamentalnorm* dan yang kedua adalah negara kesatuan yang berbentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sudah bersifat final, yang tidak akan pernah diubah-ubah. *Nah*, itulah yang tercantum dalam rumusan Pasal 37 sampai dengan Ayat (1) sampai dengan Ayat (5).
>
> Namun Ayat (5) kami masih bersedia untuk penyempurnaan perumusannya. Mengapa? Mengingat Ayat (5) ini merupakan *hazard*, saya ulangi *hazard* yaitu dalam bentuk *man made hazard* bukan *natural hazard* seperti gempa dan sebagainya bukan tetapi manusia yang buat, dia adalah buatan manusia yang kalau dibiarkan akan menjadi *national hazard* yang mungkin akan merugikan kesatuan bangsa dan negara masyarakat yang sudah bersatu padu untuk itu di dalam Pasal 37 ini kami bersedia untuk melakukan penyempurnaan perumusannya.[183]

Sedangkan, F-PG melalui Achmad Hafidz Zawawi mengusulkan adanya penambahan pada Pasal 37 Ayat (5).

> Mengenai Pasal 37, kita tidak perlu meragukan lagi bahwa kita semua tentu pada komitmen untuk mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, walaupun Pasal 37 Ayat (5) seolah-olah memberikan peluang bagi adanya perubahan tersebut, tetapi sebetulnya bahwa Ayat (5) itu justru memberikan suatu rambu-rambu atau katakanlah sesuatu yang sebetulnya tidak akan mungkin bisa dilakukan atau sukar kita lakukan kalau ada usaha-usaha untuk mengubah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi, fraksi kami tetap mengusulkan adanya penambahan pada Pasal 37 Ayat (5) ini.[184]

Selain itu, Sjaiful Rachman dari F-PPP menyampaikan pendapat agar Pasal 37 Ayat (5) di-drop.

> Selanjutnya, berkaitan dengan Pasal 37, tadi secara tegas dikemukakan oleh rekan kami khusus mengenai Ayat (1), (2), (3) dan (4) telah dikemukakan kami dapat

[183] *Ibid*., hlm. 295 – 296.
[184] *Ibid*., hlm. 297.

menyetujuinya. Sedangkan berkaitan dengan Pasal 37 Ayat (5) pada kesempatan ini, kami ingin menegaskan kembali, jadi selain yang dikemukakan alasan-alasan yang terdahulu dengan kekhawatiran-kekhawatiran yang sudah berulang kali dikemukakan baik di dalam Badan Pekerja maupun tadi, jadi dengan tegas kami menghendaki bahwa Pasal 37 Ayat (5) ini, dengan permohonan dan kebesaran hati dari semua anggota Komisi A kami mengusulkan Pasal 37 Ayat (5) ini dinyatakan kami mengusulkan untuk di-*drop*.[185]

Sementara itu, Ali Masykur Musa dari F-KB mengusulkan sebagai berikut.

Nah, Untuk Pasal 37, kami menaruh baik karena ini ada proses kehati-hatian di dalam proses mengubah itu sendiri, tidak seperti sekarang kita masuk forum Badan Pekerja dan kita bisa apa saja untuk dan menginginkan yang diubah. Dengan perubahan ini, kita dihadapkan pada keinginan agar proses tentang usul itu dijelaskan. Ini cukup positif sebagai pintu masuk perubahan yang akan datang.

Nah, mengenai kuorum tentu tidak ada masalah. Tentang pengambilan keputusan di Ayat (4), apakah tidak sebaiknya ini kita modifikasi karena kesan sementara dan sesaat dengan angka setengah plus satu itu sangat mudah katakan saja yang hadir 600 kalau setengah plus satu cukup 300 plus satu katakanlah, tetapi kalau 2/3 dari 600 itu tentu 400 jadi angka 2/3 itu tentu lebih baik. Hanya setengah plus satu itu seluruh anggota, tetapi kalau 2/3 lebih baik, karena itu rumusannya tentu kita usulkan, apakah tidak sebaiknya 2/3 dari 2/3, tetapi dijamin dengan keyakinan setengah plus satu nanti ada rumusannya kita di Tim Perumus. Nanti ada rumusnya Pak, kita lakukan itu.

Nah, tentang Ayat (5) memang seyogianya ini kita pikirkan karena bisa menantang atau mengembangkan wacana yang non-Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bagi kami sendiri di komunitas nahdliyin upaya final dari umat Islam itu salah satunya adalah NKRI itu. Karena itu, rumusan yang bersifat wacana itu, apakah tidak bisa dirumuskan yang lebih baik sehingga betul-betul ini menjadi *non-amendable article*, karena rumusannya seperti ini bisa berkembang dan bisa berbunga dan bisa berbuah non-NKRI.[186]

Hariyadi B. Sukamdani mewakili F-UG menyatakan

[185] *Ibid.*, hlm. 297 - 298.
[186] *Ibid.*, hlm. 298 - 299.

bahwa fraksinya menyetujui rancangan Pasal 37 Ayat (1), (2) dan (3). Sedangkan untuk ayat (4) ada usulan baru dari F-UG dan Pasal (5) diusulkan untuk dihapuskan.

> Pasal 37, untuk Ayat (1), (2) dan (3), kami menyetujui. Untuk Ayat (4), kami mengusulkan putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR yang hadir, dengan sekurang-kurangnya 50% ditambah 1 dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ini kurang lebih maksudnya adalah sama dengan Saudara kami dari PKB tadi untuk mendapatkan suatu legitimasi yang lebih baik, karena tadi sudah disampaikan juga andaikata anggota kita jumlah seluruhnya 700, dan yang hadir itu 600, maka kalau kita mengambil angka 2/3 itu adalah 400 yang hadir, tapi persetujuannya kalau 50%+1 itu adalah 351. Karena itu kita mencari adalah yang paling baik yaitu di angka 400. Tapi ini kami mohon untuk nanti kita rumuskan agar kita tidak sedemikian mudahnya mengubah-ubah Undang-Undang Dasar tanpa suatu dasar legitimasi yang optimal.
>
> Untuk Ayat (5), kami berpendapat bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sesuatu hal yang perlu dijamin secara absolut, sudah final dan oleh karena itu tanpa mengurangi respek yang telah kepada pendapat anggota yang lain, yang mempunyai pendapat berbeda dengan kami, kami mohon Ayat (5) ini untuk bisa di-*drop*, karena memang beberapa waktu yang lalu pun kita sudah mendengar ide-ide untuk membuat negara federal dan lain sebagainya. Oleh karena itu kami mohon untuk Ayat (5) ini bisa dihapuskan.[187]

Menilik pandangan-pandangan yang muncul di dalam Rapat Komisi A Ke-3 (Lanjutan) tersebut, Ayat (5) menjadi isu dominan yang dibicarakan. Hingga rapat ini selesai pun, rumusan ayat tersebut belum bisa diputuskan sehingga di akhir rapat, I Ketut Astawa yang memimpin rapat menyatakan bahwa Ayat (5) dan Ayat (4) akan dibahas lagi oleh Tim Perumus.

> Pasal 37 Ayat (4) masih ada beberapa pendapat. Demikian juga Pasal 37 Ayat (5). Di mana pada hakikatnya istilah mengenai 50% ditambah 1, ini menjadi permasalahan walaupun dulu pada waktu pembahasan ini 50% ditambah

[187] *Ibid*., hlm. 303 - 304.

> 1 itu adalah dari seluruh Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ini dari 2/3 x 2/3, kuorum 2/3, putusan 2/3 dari itu adalah 4/9. Jadi, masih kurang dari 1/2. Oleh karena itu, rumusannya seperti ini. Namun demikian karena ada masukan, juga pendapat-pendapat fraksi maka Pasal 37 Ayat (4) kita serahkan pada Tim Perumus.
>
> Demikian juga Pasal 37 Ayat (5). Di mana pada hakikatnya semua pendapat sebenarnya ingin bagaimana kita mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Cuma, caranya yang berbeda. Di satu pihak ada yang mengatakan bahwa dengan mencantumkan Pasal 37 Ayat (5) berarti memberikan peluang untuk terjadinya perubahan. Tetapi di pihak lain yang mengatakan, justru kalau ini tidak ada maka aturan mengenai perubahan ini. Oleh karena itu, maka ada juga pendapat-pendapat yang menyatakan bahwa ini justru dipertegas supaya tidak boleh diubah. Oleh karena itu, Pasal 37 Ayat (5) kita bawa ke Tim Perumus.[188]

Pembahasan mengenai Pasal 37 masih berlanjut dalam Rapat Lobi Komisi A ST MPR yang diselenggarakan pada 7 Agustus 2002. Dalam rapat yang dipimpin oleh Arifin Panigoro, pembahasan bentuk NKRI dalam Pasal 37 Ayat (5). Birinus Joseph Rahawadan dari F-KKI menjelaskan tiga unsur dalam Pasal 37 Ayat (5).

> Pak Arifin, F-KKI juga punya pendapat mengenai Pasal 37 Ayat (5). Itu tidak hanya ada tiga unsur di situ. Jadi Nilai Dasar yaitu Pancasila. Bentuk Negara itu Kesatuan. Yang ketiga itu Keutuhan Wilayah.[189]

Ali Masykur Musa dari F-PPP menegaskan bahwa substansi dari Pasal 37 ayat (5) adalah mengenai NKRI.

> Kita sesuai Pasal 37 Ayat (5), itu *kan* substansinya NKRI. Itu saja yang menjadi kesempatan kita. Jadi bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat diubah. Sudah begitu saja.[190]

Dalam Rapat Tim Perumus Komisi A (Lanjutan) ST MPR RI Tahun 2002 yang dipimpin oleh Jakob Tobing pada 7 Agustus 2002, pembahasan mengenai Pasal 37 masih berlanjut.

---

188 *Ibid*., hlm. 308.
189 *Ibid*., hlm. 423.
190 *Ibid.*

Kohirin Suganda dari F-TNI/Polri menyoroti mengenai Pasal 37 Ayat (5).

> ... Seperti apa yang saya sampaikan di pemandangan umum maupun pada pembicaraan sebelumnya, memang apa yang pernah disampaikan tentang Ayat (5) pasal 37 ini, ternyata memberikan gambaran kepada kita di-*intern* kita sendiri, bayak tafsir begitu, meskipun lima prinsip kesepakatan kita sama-sama mengatakan bahwa kita pegang.
>
> Setelah kita pertimbangkan lebih mendalam, memang kalau pasal-pasal sudah diamanatkan pada Pasal 37 Ayat (1) untuk perubahannya, kami sependapat tentang itu bahwa hanya menunjuk pasal-pasal.
>
> Semula sebelum kami memahami itu adalah Pembukaan pun minta dieksplisitkan untuk sebagai *non amandable article*. Perkembangan selanjutnya kami menyoroti Ayat (5) ini sependapat untuk dihapus kalau ini memang memberikan peluang untuk sebuah pemisahan atau mengubah bentuk NKRI.
>
> Namun karena kami ada punya keyakinan bahwa lima kesepakatan itu juga perlu dicantumkan selain *Preambule* atau Pembukaan yang tidak tercantum dalam pasal 30 Ayat (1) kami menyarankan untuk kita beranikan diri dengan rasa keyakinan untuk kebenaran bentuk NKRI yang telah menjadi *platform* kita untuk kita cantumkan secara eksplisit Pasal 37 Ayat (5). Sarannya adalah "bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat diubah".
>
> Jadi ini pendeknya dulu Pak, isinya dulu, untuk nanti tambah-tambahnya, kami akan minta saran pada ahli bahasa maupun *legislatif drafter* begitu. Jadi karena ini adalah salah satu ayat sebagai eksepsi dari Pasal 37.[191]

Sedangkan Amin Aryoso mengemukakan peluang Pasal 37 untuk diubah.

> Rumusan Pasal 37 Ayat (5) ini, dilihat sepintas memang membuka peluang, kemungkinan dilakukannya perubahan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sekalipun melihat dari rumusannya, memang itu sangat sulit bisa dicapai karena 2/3 dari jumlah rakyat yang mempunyai hak pilih seperti tadi Pak Agun sudah menjelaskan secara panjang lebar. Memang sebelumnya ada pemikiran agar ayat ini dihapus saja karena ada anggapan adanya peluang

[191] *Ibid*., hlm. 528.

seperti itu. Tetapi memang kalau ini dihapus maka ketentuan Ayat (1) sampai Ayat (4) ini berlaku dan Pasal 1 itu menjadi salah satu objek perubahan.

Nah, oleh karena itu, kalau memang kita bertekad untuk secara *fixed* ingin mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia ini alternatifnya yang tadi diajukan untuk memasukkan Pasal 1 itu sebagai *non amandable article*. Dengan membuat *statement* bahwa bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat diubah. Saya kira ini bentuknya yang paling *save*. Sekalipun rumusan Ayat (5) yang ada ini memang tampak demokratis.

Tetapi *toh* sebetulnya kalau yang dapat saya pahami pasal 37 itupun sebetulnya *kan* objek terhadap perubahan itu sendiri *gitu lho*. Artinya kalau suatu saat nanti entah 50 atau 100 tahun kemudian bangsa ini menganggap perlu mengamandir Pasal 37, dengan mekanisme dan prosedur yang disepakati bersama dan diatur dalam Konstitusi ini, *toh* itu tetap bisa dilakukan.

Tetapi bahwa tekad kita sekarang, tekad kita sekarang itu adalah menjamin bahwa bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia ini harus kita pertahankan, ya itu yang akan kita masukkan ke dalam bagian *non amandable article* itu. Saya lebih cenderung untuk memasukan *statement* bahwa bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia itu tidak dapat diubah.

Sekalipun tetap terbuka peluang pasal 37 secara keseluruhan, dari Ayat (1) sampai dengan Ayat (5) itu tetap bisa diamandir satu saat kelak. Dengan menempuh prosedur dan tatacara yang diatur oleh undang-undang ini.[192]

F-UD yang diwakili Hatta Mustafa mengungkapkan agar Pasal 37 Ayat (5) tetap dipertahankan.

Pada waktu kita menyetujui Pasal 37 Ayat (5) ini, saya tidak mau mengulangi cerita dari Pak Agun, tapi memang bahwa dengan Pasal 37 Ayat (1) sampai (4) itu seluruh pasal-pasal ini bisa diubah. Nah, kalau kita tidak tertukar tidak rumuskan maka misalnya dihapus waktu itu ya berarti ya Pasal 1 dan seterusnya itu bisa diubah. *Nah*, kalau ada orang ingin mengubah Undang-Undang Dasar, kita sudah tentukan di atas itu tunjukan bagian mana, lalu syaratnya bagaimana, lalu diajukan ke MPR dan MPR

[192] *Ibid*., hlm. 533.

disuruh bersidang.

Nah, dengan adanya Pasal 5 ini, itu juga merupakan satu pemikiran siapa yang mau mengubah, wah kita harus memenuhi persyaratan dan mengubah apakah mungkin dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah rakyat yang mempunyai hak pilih bisa tercapai *nggak*? Kalau satu provinsi ingin mengubah tidak mungkin tercapai, dua provinsi, mungkin 15 provinsi belum tentu tercapai 2/3 dari setengah pemilih Indonesia. Jadi pastipun di generasi 10 tahun, 20 tahun, 50 tahun yang akan datang akan berpikir sama.

Jadi, kita tempo hari mengusulkan agar ada pasal kekecualian, *wah* masa dalam Undang-Undang Dasar ada kecuali, kecuali misalnya putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar kecuali yang ini tidak boleh *gitu* terus ribut kita. *Masak* ada Undang-Undang Dasar ada ketentuan kecuali. *Nah*, untuk tidak kecuali itulah Ayat 5 itu kita rumuskan bersama untuk siapapun yang menginginkan perubahan itu akan berpikir mungkin dua kali, tiga kali, empat kali karena sulit untuk mencapai 2/3 jumlah rakyat yang mempunyai hak pilih itu di Indonesia, kapanpun.

Jadi menurut saya Pasal 37 ini, Ayat (5) khususnya tetap saja ada di situ. Jangan kita hapuskan. Kalau dihapuskan malah memberi peluang yang lebih besar untuk orang mengubah Pasal 1, Pasal 2 dan seterusnya. Karena itu lebih gampang daripada ketentuan Ayat (5) ini.[193]

Sementara itu, F-UG yang diwakili oleh Agil Siraj menjelaskan bahwa keberadaan Pasal 37 ayat (5) masih dibutuhkan dalam Konstitusi.

Melihat itu sekiranya kami melihat ketika Undang-Undang Dasar ini masih dalam bentuk yang aslipun sebenarnya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar itu sangat sederhana sekali. Tetapi sejarah membuktikan kepada kita sampai saat inipun perubahan-perubahan yang kita lakukan juga apakah kita akan menggunakan sebuah konstitusi baru, masih begitu sulitnya. Oleh sebab itu, menurut hemat kami justru konsistensi kita terhadap NKRI itu adalah dijamin di Pasal 37 Ayat (5) itu. Kalau tidak, diberikan sebuah jaminan itu maka harga dari sebuah

[193] *Ibid.*, hlm. 535.

> bentuk negara kita yang tercantum di dalam Pasal 1 itu nilainya sama saja dengan pasal-pasal yang lain. Karena semangat perubahan itu, akan diakomodir oleh Pasal 1 sampai dengan Pasal 4.
>
> Kemudian bahwa kita menutup itu dengan tidak memberikan sebuah kesempatan apapun terhadap terjadinya perubahan daripada bentuk negara ini tidak ada satupun kita di dalam ruangan ini bisa menggaransi bahwa republik ini masih tetap ada 100 atau 500 tahun yang akan datang. Karena tadi saya membuka pembicaraan saya dengan dua perspektif itu tadi.
>
> Oleh sebab itu, menurut hemat kami konsistensi kita bahwa untuk menjaga Negara Kesatuan Republik Indonesia dari ancaman perubahan kalau misalnya ancaman sparatis itu adalah sebuah tindakan yang bersenjata dan tidak demokratis, justru kita menampung segala perubahan itu dalam bentuk yang demokratis. Oleh sebab itu keberadaan Pasal 37 Ayat (5) itu sangat dibutuhkan di dalam Konstitusi ini. Dan di konstitusi manapun menurut saya bahwa sebuah jalan keluar harus diberikan daripada sebuah problem bangsa yang kami hadapi ke depan.[194]

Selanjutnya diselenggarakan Rapat Komisi A Ke-4 pada 8 Agustus 2002, dengan agenda laporan hasil kerja Tim Perumus. Pada rapat ini rancangan Perubahan Keempat UUD 1945 sudah terumuskan dengan baik dibanding rumusan sebelumnya. Beberapa masukan dari pandangan-pandangan fraksi terkait Ayat (5) ketika Rapat Komisi A Ke-3 memang tidak semuanya diakomodasi. Semula, beberapa fraksi menginginkan agar ayat ini dimasukkan materi mengenai Pembukaan UUD, tentang keutuhan wilayah, dan tentang bentuk negara. Akan tetapi, setelah melihat rancangan yang ditunjukkan pada rapat ke-4 ini, hanya materi tentang bentuk negara yang masuk dalam rumusan Ayat (5).

Berikut ini bunyi rumusan Pasal 37 Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945 hasil kesepakatan Tim Perumus pada 8 Agustus 2002 yang dibacakan Ketua Komisi A, Jakob Tobing di hadapan Rapat Komisi ST MPR A Ke-4 2002.

---

[194] *Ibid*., hlm. 539.

Pasal 37

Ayat (1),

"Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat."

Ayat (2),

"Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis, dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya."

Ayat (3),

"Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat."

Ayat (4),

"Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat."

Ayat (5),

"Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan."[195]

Harjono dari F-PDIP menyampaikan tanggapannya atas hasil tersebut.

> Kemudian Pasal 37 Ayat (2), itu disebutkan, "Setiap perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan". Kata "ditunjukkan" ini aktif. Bagaimana kalau kita ganti dengan "disebut"?[196]

Selain itu, Hartono Mardjono dari F-PDU juga menyampaikan pendapatnya.

> ... saya mencermati perubahan yang terjadi pada Pasal 37 Ayat (5). Semula, di dalam *draft* yang menjadi, yang dihasilkan oleh Badan Pekerja yang disebutkan demikian:
>
> "Khusus putusan terhadap perubahan atas bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan melalui referendum

[195] *Ibid*., hlm. 552 – 553.
[196] *Ibid*., hlm. 555.

nasional dan mendapatkan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah rakyat yang mempunyai hak pilih."

Kemudian yang tadi dibacakan oleh Saudara Ketua, berubah menjadi, "khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan".

Saya cuma mengingatkan bahwa di dalam rumusan Pasal 37 yang seperti ini, jelas terkandung adanya *contradictio in subtansialis*. Karena kewenangan MPR sendiri tidak hanya sekadar mengubah satu pasal, bahkan mengubah seluruh Undang-Undang Dasar, itu dibenarkan.

Saya ingin mengingatkan kekeliruan kita pada jaman MPR Orde Baru, yang menetapkan bahwa untuk melakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, harus lebih dahulu dilakukan referendum yang hasil referendumnya menyatakan bahwa lebih dari 90% pemilih atau rakyat yang mempunyai hak menyetujui adanya referendum. Ternyata Ketetapan yang seperti itupun bisa begitu saja kita cabut.

Jadi saya mengingatkan hendaklah kita Majelis ini tidak melakukan hal-hal yang mengandung *contradictio in substansialis*. Karena kewenangan MPR untuk mengubah undang-undang *kok* dipasung sendiri oleh MPR.

Apabila kembali kepada rumusan lama, kita tidak mengurangi kewenangan MPR, tetapi memberikan syarat lebih. Di dalam kaitan mengubah Negara Kesatuan Republik Indonesia itu memang diperlukan syarat lebih. Tidak sekadar dipenuhi seperti yang diatur di dalam Pasal 37.[197]

Retno Triani dari F-UD menyampaikan pertanyaan terkait dengan pengertian "50% ditambah satu".

Yang ingin saya pertanyakan ini mungkin hanya permasalahan bahasa. Yaitu Pasal 37 Ayat (4) yang berbunyi, "Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu." *Nah* ini bisa menimbulkan arti 50% ditambah 1% atau bagaimana? Karena penjelasannya baru di belakangnya dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Jadi, satunya itu satu orang, bagaimana? Jadi atau satu persen. Jadi, di situ saya kira kita harus menanyakan pada

[197] *Ibid*., hlm. 555 - 556.

ahli bahasa.[198]

J.E. Sahetapy dari F-PDIP juga menyampaikan pandangannya terkait Ayat (5).

> Di negara demokrasi, seperti di Eropa sekali pun, dikenal ada ketentuan-ketentuan yang *non amendable*. Saya dalam hal ini dengan tetap menghormati pendapat dari rekan saya Saudara Hartono Mardjono yang mengemukakan argumentasi *contradictio in substantialis*. Saya juga ingin mengingatkan, saudara yang bersangkutan bahwa dalam dunia hukum juga ada ketentuan *de uitzonderingen bevestigen de regel*, artinya selalu ada perkecualian-perkecualian.
>
> *Nah*, saya di sini tidak ingin berdebat secara akademis. Tapi saya tidak sepakat kalau pada Pasal 37 Ayat yang ke-5 itu tidak dicantumkan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Saya tidak elaborasi alasan saya mengenai hal itu.
>
> Yang kedua mengenai soal bahasa. Kemarin sudah saya kemukakan hal itu. Di Indonesia ini, ada banyak orang Indonesia yang menggunakan bahasa Indonesia secara tidak benar. Saya ambil contoh saja, banyak orang mengatakan ikan ayam. Ikan ayam itu tidak ada. Ikan di laut, ayam di darat. Yang ada itu *iwak pitik*, tetapi bukan ikan ayam.
>
> Dalam hubungan itu, saya kemarin kemukakan bahwa aturan itu menunjuk kepada ketentuan yang tidak tertulis. Kalau kepada ketentuan yang tertulis harus dibaca peraturan. Itu yang dikenal dalam dunia hukum secara normatif.
>
> Dengan kata lain saya mengusulkan agar Aturan Tambahan itu diganti dengan Peraturan Tambahan dan Aturan Peralihan diganti Peraturan Peralihan.[199]

Sebagai Ketua Komisi A, Jakob Tobing pun memberi penjelasan atas pandangan-pandangan dan pendapat-pendapat tersebut.

> Tentunya komisi ini perlu memang mencermati dan sebelum akhirnya memberi keputusannya. Walaupun ini adalah sudah hasil yang dilakukan oleh Tim Perumus yang kita tugaskan dan juga melalui Tim Lobi yang merupakan unsur-unsur Pimpinan yang kita memang percayakan.

[198] *Ibid*.
[199] *Ibid*., hlm. 559.

Jadi, beberapa hal yang memang sifatnya informatoris tentunya kami bisa menyampaikan.

Pertama bahwa dari keseluruhan Konsep Undang-Undang Dasar ini, Pembukaan itu merupakan, menempati posisi yang amat tinggi dan tidak merupakan objek perubahan sama sekali. Jadi, memang tidak dapat diubah.

Oleh karena itu, secara jelas Pasal 37 Ayat (1) dan seluruhnya secara jelas menyatakan bahwa "Perubahan hanya bisa dilakukan atas pasal-pasal."

Mengenai Sidang MPR 2002 ini saya rasa nanti ahli bahasa saya pikir, saya anjurkan untuk bisa, untuk tidak mengelirukannya atau mengartikannya dalam *term-term* yang dikenal dalam Tata Tertib. Jadi MPR 2003 itu. Jadi, MPR tahun 2003.[200]

Lebih lanjut Jakob menjelaskan mengenai Pasal 37 Ayat (5) yang memang di dalam perumusan terjadi perbedaan-perbedaan pendapat.

Mengenai Pasal 37 Ayat (5), memang di dalam Perumusan terjadi perbedaanperbedaan pendapat. Pada perumusan tingkat awal terjadi perbedaan-perbedaan pendapat yang menggambarkan pendapat-pendapat yang ada di sini.

Sebagai suatu informasi ingin saya sampaikan bahwa pada akhirnya Tim Lobi bersepakat untuk kemudian masuk ke rumusan yang ada di tayangan tadi. Dengan pertimbangan yang mendalam dan itu memang memakan waktu yang lama sekali pembicaraannya.

Semua kita akhirnya sepakat untuk melakukan itu dengan memahami bahwa asas kedaulatan rakyat tetap dapat dilaksanakan apapun yang ada di sini karena adanya pemilu, adanya tata cara pengambilan keputusan yang kalau perlu memang mengubah kembali ayat mana pun yang dianggap mengganggu di dalam perkembangan di depan.

Ini adalah suatu apa yang dikatakan tadi oleh beberapa pembicara sebagai sikap-sikap yang dimasukkan di sini yang mencerminkan kehendak kita sekarang ini, sebagai *non-amandable articles*. Yang juga dikenal dalam praktik negara-negara demokrasi lainnya. Tapi yang penting ini adalah memang sudah kesepakatan-kesepakatan yang ada.

[200] *Ibid*., hlm. 560 - 561.

> Mengenai penulisan 50% tambah satu memang bukan tambah 1%. Jadi, ini nanti saya rasa ahli bahasa bisa sekaligus apakah mau dijadikan tulisan angka menjadi huruf, saya rasa bisa dilakukan.[201]

Jakob Tobing kemudian menjelaskan tentang penulisan 50% + 1.

> ... mungkin kalau soal ini teknis penulisan nanti akan dilaporkan di Paripurna. Tetapi itu biasa kalaupun 50% tambah 1 itu, walaupun ganjil tetap saja tambah satu itu pembulatan ke atas, asal jangan sepertiga saja Pak.
>
> Jadi itu nanti diselesaikan, redaksi-redaksi, kita memang selalu didampingi dengan oleh ahli bahasa.[202]

Immanuel Ekadianus Blegur dari F-PG menyampaikan pertanyaan terkait dengan Pembukaan UUD 1945 yang dinyatakan tidak dapat diubah, tetapi ternyata dimasukkan ke dalam pasal.

> ... ada jaminan konstitusional tentang tidak mungkin diubahnya Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang merujuk pada Pasal 37 Ayat (2), setiap usul perubahan pasal-pasal.
>
> Dengan demikian tidak akan ada usul perubahan Pembukaan. Tetapi ketentuan Ayat (2) Pasal 37 ini adalah pasal. Jadi jaminan apa bahwa Pembukaan itu tidak akan diubah. Apa jaminannya bahwa Pembukaan itu tidak akan diubah? Ketentuan tentang itu ada pada Pasal 37 Ayat (2). Pasal 37 Ayat (2) itu adalah pasal.
>
> Jadi, orang bisa saja mengubah usulan perubahan Pasal 37 ini atau mungkin klarifikasinya.[203]

Jakob Tobing kemudian menjelaskan.

> ... Pasal 2 Undang-Undang Dasar 1945 itu terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.
>
> Pasal 37 Ayat (1) menyatakan perubahan itu mengenai pasal-pasal. Jadi Pembukaan itu sama sekali tidak kena ke sana.
>
> Itu adalah suatu konstruksi yang bisa disepakati. Ada yang mengusulkan seperti yang diusulkan oleh Pak Sahetapy tadi, tetapi memang inilah yang disepakati pada waktu

[201] *Ibid*.
[202] *Ibid*.
[203] *Ibid*., hlm. 564.

> itu. Jadi itu usul Pak Sahetapy itu dibicarakan cukup mendalam begitu. Tentunya apa yang bisa dicapailah yang kita hasilkan. [204]

Dalam Rapat Lobi Komisi A MPR RI yang berlangsung pada 8 Agustus 2002, Pasal 37 Ayat (5) masih menjadi topik utama pembahasan dalam rapat yang dipimpin oleh Ketua PAH I Jakob Tobing. F-PG yang melalui Fahmi Idris mengemukakan bahwa Pasal 37 ayat (5) bukan merupakan bagian dari pasal 1 Ayat (1) UUD 1945. Berikut pendapatnya.

> ... Intinya adalah bahwa Pasal 1 Ayat (1) itu bukan bagian yang dimaksud oleh Pasal 37 Ayat (1), (2), (3), (4).
>
> Itu Pasal 1 Ayat (1) walaupun ada yang mengatakan kenapa Ayat (1) saja, kenapa tidak juga Ayat (2) dan Ayat (3) begitu, ya. Tetapi kita memang sepakat di Ayat (1) saja begitu. Sehingga kita berkesimpulan bahwa khusus untuk Pasal 1 Ayat (1) dia tidak terkena oleh ketentuan Pasal 37 Ayat (1), (2), (3), (4). Intinya itu, dikecualikan. *Non amendemen article*.[205]

Sementara itu, Andi Mattalatta dari F-PG mengusulkan agar pasal 37 ayat (5) tetap dipertahankan.

> Dan ini kemarin menjadi agenda pembicaraan, karena tuntutan yang terus-menerus disampaikan oleh rekan kami dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan untuk mencabut pasal itu ayat itu. Kita *kan* mau tetap ada, cukup dengan referendum. Kalau referendumnya 2/3, dinaikkan. Tapi ada kawan kami bilang dicabut saja, dicabut saja. Artinya usul yang ada dibalik itu ya kita pahami seperti sesuatu usul yang memang tidak mau membuka kemungkinan perubahan. Di kedua jawabannya adalah itu.[206]

Hamdan Zoelva dari F-PBB menyarankan agar Pasal 37 Ayat (5) diubah untuk memberi ruang menjalankan demokrasi. Berikut uraiannya.

> Saya terus-terang saja termasuk yang sangat keberatan. Ya kemarin itu saya sampaikan dengan berbagai alasan. Bunyi Pasal, Ayat (5) ini seperti ini. Antara lain keberatan saya, bahwa ini adalah tidak sesuai dengan prinsip demokrasi. Ada kebebasan orang berbicara saja tidak bisa dengan

[204] *Ibid.*
[205] *Ibid.*, hlm. 575.
[206] *Ibid.*

adanya ini. Saya katakan dengan bahasa yang paling gamblang kemarin, ini memberangus demokrasi.

Jadi, oleh karena itu harus ada ruang sekecil apapun, ruang itu kita kasih. Untuk ada kemungkinan. Tapi karena ruang yang sangat kecil itu menjadi tidak mungkin. Daripada kita membuat seperti ini, sama sekali tidak ada ruang. Jadi nanti orang berdiskusi mengenai masalah bentuk negara yang lain itu bisa ditangkap satu-satu. Saya kira inilah, yang saya katakan itu memberangus demokrasi.

Kemudian yang kedua, ini juga bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat. Kalau rakyat yang berdaulat menyatakan apa, selesai begitu *lho*. Makanya saya katakan. *Kok* kita susah-susah merumuskan seperti ini, apa, mengunci seperti ini, sementara Pasal 37 sendiri menjadi objek perubahan. Nanti kalau apa, ya ubah saja Pasal 37-nya. Tapi bukan itu *crucial point*-nya. *Crucial point*-nya adalah ini adalah memutlakkan sesuatu itu yang bertentangan dengan demokrasi nanti orang tidak bisa berdiskusi mengenai masalah ini. Padahal baru segera diskusi.

Nah, untuk mencapai referendum 2/3 saja itu tidak ada di dunia. Referendum itu lebih dari setengah saja. Jadi bayangkan referendum 2/3. Jadi apa yang terjadi dengan situasi sosial. Katakanlah lebih dari setengah setuju. Katakanlah begitu. Saya tidak bayangkan kalau lebih dari setengah setuju, tidak mencapai 2/3, apa yang terjadi di Indonesia ini, kalau lebih dari setengah setuju untuk mengubah itu. [207]

Dalam Rapat Paripurna ST MPR Tahun 2002 Ke-5 yang dipimpin oleh Amien Rais, Komisi A yang diwakili oleh Jakob Tobing melaporkan hasil pembahasan yang dilakukan Komisi A. Jakob membacakan rumusan Pasal 37 yang disetujui dalam Rapat Komisi A.

Pasal 37 Ayat (1):

"Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Ayat (2):

"Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar

[207] *Ibid*., hlm. 576 – 577.

diajukan secara tertulis dan ditunjukan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya".

Ayat (3):

"Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Ayat (4):

"Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurang 50% ditambah satu anggota dari seluruh angota Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Ayat (5):

"Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan".[208]

Rapat Paripurna ST MPR Tahun 2002 Ke-6 yang digelar pada 8 agustus 2002 dengan agenda mendengarkan pendapat akhir fraksi disampaikan mengenai rumusan pasal 37 dari empat fraksi, yakni F-PDU, F-KKI, F-PBB, dan F-TNI/Polri. Pembahasan mengenai rumusan Pasal 37 dimulai dari F-PDU yang diwakili oleh Hartono Mardjono. Berikut uraiannya.

Tentang Pasal 37 Ayat (5), fraksi kami berketetapan untuk menyepakati rumusan naskah yang dihasilkan oleh Badan Pekerja Majelis, karena dengan rumusan tersebut kita akan tetap menjaga kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, untuk mengubah bahkan membatalkan Undang-Undang Dasar dan membentuk Undang-Undang Dasar baru sekaligus. Seandainya generasi-generasi bangsa kita kelak memang membutuhkan dan mengkehendakinya. Dengan rumusan tersebut, Undang-Undang Dasar 1945 yang perubahannya tepatnya akan kita sahkan ini, hanya sekadar membatasi, bahwa khusus untuk mengubah bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia, bila hal itu harus dilakukan, maka terlebih dahulu harus dilakukan referendum.

Ketentuan yang demikian ini sama sekali tidak menimbulkan terjadinya kontradiksi inter etnis, ataupun *contradiction substantialist*. Berbeda halnya bila putusan itu menjadi khusus mengenai bentuk negara kesatuan

[208] *Ibid*., hlm. 639 - 640.

> republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Secara substantif tentu tak seorang pun di antara kita yang berkeinginan hendak mengubah bentuk negara kesatuan republik Indonesia. Namun bila hal itu secara eksplisit dirumuskan demikian, maka akan terjadilah apa yang kita sebut *contradiction substantialist*, karena dengan rumusan seperti ini pada hakikatnya Majelis telah memasung kewenangannya sendiri, sedangkan yang demikian itu tidak akan mengikat kewenangan Majelis-Majelis Permusyawaratan pada masa-masa mendatang.[209]

Sedangkan, F-KKI melalui Antonius Rahail menyampaikan bahwa Rancangan Pasal 37 Ayat (5) memberikan jaminan konstitusional eksplisit.

> Jaminan konstitusional ekplisit terhadap hal-hal sangat mendasar. Memang benar bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sekarang sepakat untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, akan tetapi itu baru merupakan jaminan politik oleh MPR periode sekarang ini. Jaminan politik seperti itu dapat berubah bila konfigurasi politik hasil Pemilihan Umum yang akan datang mengalami perubahan. Oleh sebab itu diperlukan jaminan konstitusional ekplisit bahwa untuk mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat dasar negara Pancasila, sifat negara kebangsaan dan berkedaulatan rakyat, bentuk negara, dan keutuhan wilayah negara adalah hak yang tetap ada pada rakyat yang berdaulat. Dalam alam demokrasi tidak tertutup kemungkinan bahwa pada suatu waktu nanti ada yang berkehendak dan mengusulkan agar Dasar Negara Pancasila diubah menjadi dasar Negara yang lain, atau ada yang akan mengubah negara kebangsaan menjadi bukan negara kebangsaan. Untuk mengantisipasi hal itu diperlukan suatu jaminan konstitusional ekplisit bahwa perubahan atas hal-hal tersebut di atas tetap adalah hak dasar rakyat. Rancangan Pasal 37 Ayat (5) amendemen keempat pada tingkatan tertentu telah memberi jaminan konstitusional ekplisit seperti dimaksud.[210]

Sementara itu, F-PBB yang diwakili oleh MS Kaban menyampaikan pandangan fraksi mengenai rumusan Pasal 37 dan menyoroti mengenai rumusan *non-amendable article*

[209] *Ibid*., hlm. 673 – 674.
[210] *Ibid*., hlm. 679.

dalam pasal 37 ayat (5). Berikut pandangannya.

> Yang kelima mengenai perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 37. Secara prinsip kita semua sudah menyepakati rumusan lengkap perubahan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945. Menurut fraksi kami, Rancangan rumusan Pasal 37 Ayat (1), (2), (3) dan (4), sudah menunjukkan dengan jelas bagaimana mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar 1945 itu dilakukan yang dimulai minimum anggota MPR yang mengusulkannya. Cara mengajukan usulan serta forum dan jumlah minimum syarat sahnya keputusan perubahan yang akan diambil, rumusan ini jauh lebih lengkap dibanding dengan perumusan pada naskah Undang-Undang Dasar 1945 yang asli. Fraksi Partai Bulan Bintang berpendapat bahwa rumus an ini dapat diterima dan sekiranya dapat kita sahkan.
>
> Khusus mengenai rumusan Ayat (5) Pasal 37 ini, yang tidak memungkinkan perubahan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia atau *non-amendable article*. Fraksi kami menyadari bahwa tidak ada maksud untuk mengubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia pada saat ini. Akan tetapi menurut pendapat kami, bahwa apa yang kita perkirakan dan rasakan pada saat ini mungkin saja berbeda dengan apa yang dipikirkan, dirasakan dan dialami oleh generasi-generasi mendatang. Rumusuan seperti ini menurut kami tidak sesuai dengan prinsip demokrasi dan prinsip kedaulatan rakyat. Dengan menutup kemungkinan perubahan melalui mekanisme demokrasi, maka perubahan ini bisa terjadi dalam mekanisme lain yang bisa saja tidak demokratis dan mengakibat kesuliltan dan kesusahan bagi generasi-generasi yang akan datang.[211]

F-TNI/polri yang diwakili oleh E. Tatang Kurniadi mengapresiasi kesepakatan antarfraksi dalam Komisi A mengenai Pasal 37 Ayat (5) untuk mempertahankan bentuk NKRI.

> Menanggapi rumusan Rancangan Perubahan Pasal 37 Ayat (5), F- TNI/Polri menyambut dengan kelegaan hati, kesepakatan fraksi-fraksi di komisi A untuk menegaskan kembali tekad bangsa Indonesia, dalam mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.[212]

---

211 *Ibid*., hlm. 683.
212 *Ibid*., hlm.691.

Rapat Komisi A ST MPR 2002 Ke-4 (Lanjutan) akhirnya menyetujui rumusan Pasal 37 ini dan selanjutnya juga disetujui secara aklamasi pada Rapat Paripurna ST MPR 2002 ke-6 (Lanjutan ke-2) pada 10 Agustus 2002. Dengan demikian Pasal 37 ini menjadi bagian Perubahan Keempat UUD 1945.

Berikut persandingan naskah Pasal 37 UUD 1945 sebelum perubahan dan setelah perubahan.

Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
Pasal 37	**Pasal 37**
(3) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.	(1) "Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat."
(4) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir.	(2) "Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis, dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya."

	(3) "Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat." (4) "Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat." (5) "Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan."

BAB IV
PERUBAHAN UUD 1945
MENGENAI ATURAN PERALIHAN

Ketentuan Aturan Peralihan dalam pembahasan perubahan UUD 1945 selalu dibahas bersamaan dengan pembahasan Aturan Tambahan. Oleh karena itu, materi yang dibahas juga seringkali mengalami pencampuran antara ketentuan dalam Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan.

Materi Aturan Peralihan dibahas sejak masa Perubahan Kedua UUD 1945 pada 1999-2000 dan perdebatannya muncul pada persidangan-persidangan PAH I BP MPR. Namun, hingga akhir ST MPR 2001 tidak terjadi perubahan sehingga pembahasannya dilanjutkan pada masa Perubahan Keempat UUD 1945 pada 2002. Pengesahan Aturan Tambahan baru dapat dilakukan pada Perubahan Keempat UUD 1945 sebagai hasil ST MPR 2002.

Persoalan yang mengemuka dalam pembahasan adalah terkait dengan kontekstualisasi norma Aturan Peralihan dalam UUD 1945 dan materi yang dianggap substantif yang perlu dimasukkan dalam Aturan Peralihan.

Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum perubahan berbunyi.

Pasal I

Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia mengatur dan menyelenggarakan kepindahan pemerintahan kepada Pemerintah Indonesia.

Pasal II

Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru

menurut Undang-Undang Dasar ini.

Pasal III

Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia.

Pasal IV

Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.

A. Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua

Rapat PAH I BP MPR ke-9 diselenggarakan pada 16 Desember 1999 dipimpin Ketua PAH I, Jakob Tobing dengan agenda Dengar Pendapat dengan para Ahli. Hadir pada kesempatan tersebut Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., MCL dan Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H..

Dalam pemaparannya Bagir Manan menyinggung Aturan Peralihan sebagai berikut.

> Jadi, itu paling tidak hal-hal yang menentukan termasuk sumber yang menyatakan bagaimana nasib hukum yang ada pada waktu Undang-Undang Dasar itu diadakan aturan peralihan. Jadi, Aturan Peralihan itu menghidupkan hukum yang secara sistemik mati. Jadi karena kita melahirkan negara baru, maka kaidah asasnya ada semua hukum-hukum yang lahir dari sistem yang lama, negara yang lama itu, secara hukum, mati.
>
> Karena itu, untuk menjamin agar tetap hidup, maka kita adakan Pasal 2 Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 itu. Karena itu sebetulnya, sekadar catatan, kalau kita sekarang ditanya apa dasar berlakunya KUH Pidana, apa dasar berlakunya KUH Perdata, apa dasar berlakunya KUH Dagang, sebetulnya tidak lagi menunjuk *Staatsblad* 1847, *Staatsblad* 1915, 1918 itu. Itu tidak itu. Mestinya sumber eksistensinya sumber berlakunya Aturan Peralihan.
>
> Jadi, misalnya kalau kita membentuk undang-undang, mestinya kalau kita membentuk undang-undang yang berkaitan dengan perubahan KUHD, dan segala macamnya, atau ketika menyebut KUHD sebagai sumber itu mestinya harus dikaitkan dengan Pasal II Aturan Peralihan. Karena

> itulah sebetulnya yang menyebabkan undang-undang itu masih berlaku, sebetulnya itu. Tapi praktik selama ini saya kira tidak.
>
> Jadi, itu hal yang menyebabkan Undang-Undang Dasar itu tertinggi. Apa konsekuensinya? Konsekuensi dari Undang-Undang Dasar itu merupakan hukum yang tertinggi, maka tidak boleh, pertama, ada aturan lain yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Atau bahkan tidak boleh ada aturan yang tidak sesuai dengan keinginan Undang-Undang Dasar. Kalau ada hal-hal seperti itu, harus ada mekanisme untuk menyatakan bahwa aturan-aturan itu harus dikesampingkan, Sebab kalau tidak, maka Undang-Undang Dasar itu menjadi tidak ada artinya sebagai hukum yang tertinggi, karena bisa dikesampingkan kalau ini kita pakai. Jadi, karena itu biasa di dalam konstitusi-konstitusi undang-undang dasar modern itu dicantumkan dengan tegas kewenangan badan tertentu untuk menyatakan suatu undang-undang atau peran tentang Undang-Undang Dasar itu, harus dapat dibatalkan. Apakah itu oleh badan peradilan biasa atau badan peradilan khusus, misalnya *constitutional court* di Jerman atau di mana-mana itu bisa seperti itu.[213]

Aturan Peralihan dibahas kembali dalam Rapat PAH I BP MPR ke-15 pada 17 Februari 2000 dipimpin Wakil Ketua PAH I Harun Kamil. Pada rapat pleno tersebut diagendakan dengar pendapat dengan Mahkamah Agung (MA), Kejaksaan Agung, Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas), dan Dewan Pertahanan Nasional (Wantannas).

Pada rapat tersebut, hanya Ahfas Mufti dari Wantannas yang menyoroti tentang Aturan Peralihan.

> Selanjutnya soal Aturan Peralihan. Kita tahu bahwa Aturan Peralihan yang masih berlaku adalah yang Pasal II-nya, sedangkan Pasal I, III, dan IV dihapus karena sudah tidak sesuai. Tetapi mengapa Aturan Peralihan ini masih ada? Karena sebagai rumusan yang mengesahkan tetap berlangsungnya segala badan negara, dan peraturan yang ada selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini, sehingga Aturan Peralihan itu hanya

[213] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2000 Buku Satu*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 331.

dipakai Pasal II-nya saja. Sepanjang masih belum diadakan perubahan tadi itu.[214]

Pembahasan tentang Aturan Peralihan berlanjut dalam Rapat PAH I BP MPR ke-49 yang dilaksanakan pada 28 Juni 2000 dipimpin Ketua PAH I, Jakob Tobing. Pada rapat ini, dibahas rumusan Bab XVI tentang Perubahan UUD, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan.

Pernyataan-pernyataan berkaitan dengan Aturan Peralihan dalam Rapat tersebut antara lain dikemukakan oleh Asnawi Latief dari F-PDU. Asnawi memberikan tambahan tentang pembahasan perubahan Aturan Peralihan dengan mengusulkan model bab dan rancangan pasal pada Aturan Peralihan sebagai berikut.

> Kemudian bab tentang Peralihan, kami usulkan untuk menjadi bab. Jadi kalau bab berurut dari Bab XVI, tentunya menjadi Bab XVII atau bab nomor yang kita serasikan karena memang ada masuk bab-bab yang lain. Misalnya Bab Pemilu, pernah kita bicarakan jadi oleh karena itu tidak mencantumkan nomor bab-nya.
>
> Jadi Bab Aturan Peralihan, pasalnya juga...
>
> Ayat (1):
>
> "Segala badan negara dan peraturan yang ada masih tetap berlaku sebelum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini".
>
> Ayat (2):
>
> "Dalam jangka waktu satu tahun dari saat penetapan, penyelenggaraan negara harus sudah sesuai dengan Undang-Undang Dasar ini". [215]
>
> F-TNI/Polri yang diwakili oleh Hendi Tjaswadi menyampaikan usulan penghapusan semua pasal Aturan Peralihan juga termasuk Aturan Tambahan dan diganti dengan pasal baru.
>
> Kemudian karena tadi sudah ditawarkan untuk Aturan Peralihan dan Tambahan, maka kami tambahkan di sini

[214] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2000 Buku Dua*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 131 – 132.

[215] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2000 Buku Enam*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 211.

bahwa aturan peralihan dan aturan tambahan yang ada, seluruhnya dihapus namun ditambahkan dalam pasal atau bab terakhir dengan judul Aturan Peralihan.

Kami mengutip dari Pasal II Aturan Peralihan dengan menghilangkan lembaganya. Jadi yang ada adalah berbunyi menjadi:

"Segala peraturan yang ada masih langsung berlaku sebelum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini".

Karena lembaganya memang sudah tidak ada lagi yang berlaku, tapi aturannya barangkali masih ada seperti ICW dan lain sebagainya.[216]

F-PDIP melalui Hobbes Sinaga memberikan usulan mengenai Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan.

Mengenai Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan. Fraksi kami menyerahkan pada lobi kita nanti. Apakah masih perlu dipertahankan mengingat sejarah atau perlu dihapus, karena tidak menggambarkan keadaan yang nyata sekarang dan semua aturan tersebut sudah dilaksanakan. Namun demikian perlu juga dicatat ketentuan Pasal II Aturan Peralihan yang berbunyi:

Pasal II Aturan Peralihan:

"Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini".

Tentang badan-badan negara menurut Undang-Undang Dasar tentu sudah semua dibentuk sesuai Undang-Undang Dasar 1945. Akan tetapi tentang peraturan belum semua dibentuk menurut Undang-Undang Dasar 1945. Masih banyak peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan berlaku pada jaman pemerintahan Hindia Belanda masih tetap berlaku pada Negara Kesatuan Republik Indonesia hingga sekarang.

Hal lain yang perlu dipertimbangkan adalah Aturan Peralihan yang berisikan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 hasil amendemen sekarang ini dalam beberapa hal baru dapat dilaksanakan setelah hasil Pemilihan Umum tahun 2004.[217]

---

216 *Ibid*., hlm. 212.
217 *Ibid*., hlm. 216.

F-PG melalui Happy Bone Zulkarnaen menegaskan fungsi penting dari Aturan Peralihan.

> ... Selanjutnya kami dari Fraksi Partai Golkar juga mengusulkan agar Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan tetap dimunculkan. Dan kami mengusulkan sebagaimana yang kita ketahui pada umumnya sewaktu ketentuan aturan peralihan diadakan untuk memberikan kemungkinan agar keadaan yang ada pada waktu ketentuan atau aturan baru itu dikeluarkan dapat menyesuaikan diri dengan ketentuan atau aturan baru tersebut. Dalam rangka itu maka Fraksi Partai Golkar mengusulkan Aturan Peralihan berbunyi seperti berikut:
>
> Aturan Peralihan:
>
> "Semua badan negara serta seluruh perundang-undangan dan peraturan-peraturan yang dibuat di tingkat pusat dan seluruh peraturan-peratuan yang dibuat di tingkat daerah, masih terus berlaku sampai seluruh perundang-undangan dan peraturan tersebut disesuaikan dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ini".[218]

Zain Badjeber dari F-PPP menyatakan sebagai berikut:

> Di dalam ketentuan peralihan ini, substansi yang kami usulkan karena nantinya terjadi perubahan pada lembaga-lembaga negara tertentu seperti pada MPR, adanya nantinya Dewan Utusan Daerah atau Dewan Perwakilan Daerah dan sebagainya, perlu ada penegasan di dalam ketentuan peralihan ini yang kurang lebih sama dengan Pasal II Aturan Peralihan yang ada pada Undang-Undang Dasar 1945 ini, yaitu:
>
> "Semua lembaga negara dan peraturan perundang-undangan sebelum Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar ini tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini".
>
> Kedua, pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar ini sudah dilaksanakan pada tahun 2004. Jadi misalnya sistem pemilihan Presiden yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar ini atau lembaga-lembaga lainnya misalnya Dewan Utusan Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, itu sudah diadakan pada tahun 2004. Sebab nanti apabila tidak ada penegasan seperti itu begitu kita ketok Agustus, orang bisa minta bulan Desember langsung diadakan perubahan-

[218] *Ibid*., hlm. 217.

perubahan yang dimaksud oleh Undang-Undang Dasar ini. ...[219]

F-KB yang diwakili Abdul Khaliq Ahmad mengusulkan bahwa dari empat pasal Aturan Peralihan lama hanya Pasal II yang masih dapat dipertahankan.

> Dalam pandangan fraksi kami Aturan Peralihan yang berisi empat pasal itu hanya satu pasal yang saya kira masih kita berlakukan yaitu pada Pasal II:
>
> "Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini".
>
> Ketiga pasal yang lain saya kira sudah tidak relevan begitu juga dengan Aturan Tambahan, oleh karena itu maka pada bab ini atau pada topik ini maka ketentuan tentang Aturan Peralihan itu masih perlu tetapi hanya satu pasal yang saya kira bisa kita ambil sebagai satu ayat atau satu pasal yang bisa kita adopsi dan kita bisa ambil sebagai ketentuan yang tetap berlaku dalam Undang-Undang Dasar kita.[220]

Sementara itu, F-PBB melalui Hamdan Zoelva menyatakan sebagai berikut:

> Mengenai Aturan Peralihan ini menurut pandangan kami, dihapus seluruhnya beserta Aturan Tambahan kecuali Pasal II Aturan Peralihan dan kami juga setuju bahwa sepenuhnya kata-kata yang ada dalam Aturan Peralihan. Yang dimaksud dalam Pasal II yaitu tetap seperti adanya yaitu :
>
> "Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini".[221]

Sedangkan, Patrialis Akbar yang mewakili Fraksi Reformasi berpandangan sebagai berikut:

> Pada prinsipnya Aturan Peralihan maupun Aturan Tambahan yang ada di dalam naskah asli Undang-Undang Dasar 1945, kami setuju untuk dihapuskan kecuali Aturan Peralihan Pasal II, itu tetap kita berlakukan.[222]

Harun Kamil sebagai Pimpinan Rapat menyampaikan beberapa catatan terkait dengan pembahasan Aturan Peralihan.

---

219 *Ibid.*, hlm. 218 - 219.
220 *Ibid.*
221 *Ibid.*, hlm. 219 – 220.
222 *Ibid.*, hlm. 221.

Berikut uraiannya.

> Kemudian mengenai Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, pada intinya bahwa Aturan Tambahan itu dari yang ada yang dipertahankan cuma Pasal II dari Aturan Peralihan karena kalau pasal ini tidak ada maka peraturan-peraturan yang berlaku sekarang bisa menjadi gugur. Contohnya KUH Perdata itu belum pernah diubah sampai hari ini, contohnya yang paling gampang yang saya tahu itu. Jadi Pasal II tetap dipertahankan Aturan Peralihan dengan redaksi yang saya kira berbeda-beda. [223]

Pembahasan tentang Aturan Peralihan dilanjutkan dalam Rapat PAH I BP MPR ke-51 pada 29 Juli 2000 yang dipimpin Ketua PAH I, Jakob Tobing dengan agenda Pandangan Akhir Fraksi MPR terhadap Hasil Finalisasi Perubahan Kedua UUD 1945. Pada kesempatan itu, T.M. Nurlif dari F-PG memberi penjelasan berikut ini.

> Guna menghindari kekosongan hukum terhadap perubahan Undang-Undang Dasar ini, dalam aturan peralihan perlu ditegaskan bahwa segala lembaga negara dan peraturan perundangan-undangan yang masih ada tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut perubahan Undang-Undang Dasar ini.[224]

Ali Hardi Kiaidemak yang mewakili F-PPP sempat menyinggung mengenai Aturan Peralihan. Berikut pandangannya.

> Menurut pendapat kami bahwa siapa saja unsur masyarakat yang tidak ikut pemilu dapat diatur dalam undang-undang, karena mudah dilakukan perubahan sesuai perkembangan jaman. Oleh karena itu ketentuan dalam Aturan Peralihan Pasal II dianggap terlalu berlebihan sehingga secara teknis dapat dihilangkan.[225]

Selanjutnya, F-PBB melalui Hamdan Zoelva memaparkan pandangannya tentang perubahan Aturan Peralihan.

> Adanya Aturan Peralihan Pasal I memberikan jaminan bahwa lembaga-lembaga negara dan peraturan perundang-undangan yang ada sebelum perubahan ini tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut perubahan

[223] *Ibid*., hlm. 222.
[224] *Ibid*., hlm. 407.
[225] *Ibid*., hlm. 412.

> UUD ini. Secara implisit pasal ini juga harus diartikan adanya amanat UUD untuk segera melakukan perubahan-perubahan dan penyesuaian lembaga-lembaga negara dan peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan UUD ini. Adanya Aturan Peralihan Pasal II mempertegas posisi sementara dan transisional dari keanggotaan usulan TNI/Polri dalam MPR sampai dicabutnya Ketetapan MPR yang menentukan hal itu.[226]

Kemudian, Valina Singka Subekti dari F-UG menyatakan bahwa Aturan Peralihan memang diperlukan.

> Mengenai Aturan Peralihan. Selain aturan peralihan yang akan mengatur mengenai transisi dan pemberlakuan Undang-Undang Dasar ini maka kami menganggap perlunya dibuat aturan tambahan yang akan memuat ketentuan bagian mana yang akan berlaku, dan untuk kapan berlakunya. Gunanya ketentuan ini dibuat adalah untuk menghindari salah tafsir dan untuk kepastian hukum. Yang pasti menurut kami misalnya, yang akan berlaku setelah Pemilu 2004 adalah bagian yang mengatur mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, pemilu, dan pemilihan Presiden. Sementara bagian yang lainnya akan secara otomatis berlaku setelah disahkan oleh MPR.[227]

Pembahasan materi Aturan Peralihan oleh PAH I BP MPR tidak mencapai kesepakatan sehingga materi ini tidak dibahas dalam ST MPR 2000. Selanjutnya materi ini diteruskan pembahasannya pada masa Perubahan Ketiga.

B. Pembahasan pada Masa Perubahan Ketiga

Rapat PAH I BP MPR ke-20 diselenggarakan pada 5 Juli 2001 dengan agenda dengar pendapat fraksi-fraksi MPR terhadap hasil kajian Tim Ahli PAH I dan hal-hal lain yang berkaitan. Dalam rapat yang dipimpin Wakil Ketua PAH I, Slamet Effendy Yusuf tersebut, Harun Kamil dari F-UG mengusulkan agar pembahasan tentang Aturan Peralihan dilaksanakan pada 2002 saja. Sebagaimana ungkapan Harun Kamil di bawah ini.

> Kami mengusulkan bahwa dari sistem Trias Politika, ini kekuasaan kehakiman dan penegakan hukum itu ada yang belum selesai. Padahal dari rumusan kita sudah hampir

[226] *Risalah rapat Ke-51 Panitia Ad hoc I Badan Pekerja MPR*, 29 Juli 2000, hlm. 56.
[227] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Op.Cit*., hlm. 444.

> final istilahnya. Kalau boleh kami usulkan untuk sampai atau yang dibahas untuk Sidang Tahunan nanti, itu adalah mengenai kekuasaan kehakiman dan penegakan hukum, yang pertama.
>
> Berikutnya yang satu sama lain terkait tentang masalah bentuk dasar dan ketatanegaraan, MPR, Kekuasaan Pemerintahan Negara dan DPA, DPD dan Pemilu, ini terkait semua ini.
>
> *Nah*, inilah yang barangkali menjadi fokus kita didiskusikan, baru sisanya kita 2002 nanti. Sedangkan apa yang kami sampaikan 2001 penting adalah untuk meletakkan dasar-dasar dalam penyelenggaraan negara yang akan datang termasuk soal masalah-masalah pemilihan umum, persiapan-persiapannya punya waktu yang cukup ketimbang kalau 2002 baru diputus, waktu tinggal berapa lagi untuk memproses itu. Sedangkan Sidang Tahunan 2002 tentu sisanya mengenai Hal Keuangan, BPK, Agama, Pendidikan Kebudayaan, Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial dan Perubahan Undang Undang Dasar, serta Aturan Peralihan. Ini bukan berarti tidak penting, ini juga penting cuma tentu dalam prioritas ini kita mencoba untuk mana yang lebih dahulu kita ambil. [228]

Dengan demikian, dalam pandangan F-UG, lembaga-lembaga negara tersebut perlu untuk difokuskan pembahasannya untuk menguatkan fondasi dan meletakkan dasar-dasar penyelenggaraan pemerintahan dan negara. Pada Sidang Tahunan 2002, akan dibahas unsur-unsur lain seperti pemilihan umum, BPK, agama, pendidikan kebudayaan, perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial, dan Aturan Peralihan. Harun menegaskan bahwa seluruh unsur ini sangat penting, namun demikian perlu ada skala prioritas agar hasilnya tidak gegabah. Dia mencontohkan bahwa penundaan pembahasan sampai 2002 akan memberikan waktu yang cukup untuk melakukan pembahasan persiapan-persiapan penyelenggaraan Pemilu 2004.[229]

Rapat menerima usulan F-UG dan setiap anggota PAH

---

[228] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2001 Buku Satu*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 775 – 776.

[229] *Ibid.*

I sepakat untuk melakukan pembahasan tentang Aturan Peralihan ini dibahas pada 2002 atau pada Perubahan Keempat UUD 1945.

C. Pembahasan pada Masa Perubahan Keempat

Pada rapat PAH I BP MPR periode 2001-2002, diskusi tentang pasal-pasal dalam Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan sangat mengemuka. Dalam rapat itu dinyatakan bahwa Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan adalah pasal pengunci dalam UUD 1945. Oleh karena itu, pasal ini diletakkan paling akhir pembahasannya.

Pembahasan secara khusus mengenai Aturan Peralihan di dalam Rapat PAH I BP MPR ke-21, 28 Maret 2002 dipimpin Wakil Ketua PAH I Slamet Effendy Yusuf. Sebelumnya, pasal ini memang sempat disinggung di dalam rapat-rapat sebelumnya, tapi tidak secara khusus dibahas. Rincian pembahasan dalam rapat tersebut adalah sebagai berikut.

F-TNI/Polri diwakili I Ketut Astawa menyetujui rumusan Pasal I Aturan Peralihan. Berikut ungkapannya.

> Selanjutnya, perkenankan kami menyampaikan pendapat kami menyangkut Aturan Peralihan.
>
> Pasal I tetap, dengan rumusan "Segala lembaga negara dan peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut perubahan Undang-Undang Dasar ini".
>
> Alasannya untuk tetap dapat menjamin pelaksanaan roda kehidupan berbangsa, dan bernegara dan bermasyarakat tetap berjalan dengan lancar.
>
> Pasal II, yaitu kami sarankan "Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar ini ditambah utusan Tentara Nasional Indonesia dan Utusan Kepolisian Negara Republik Indonesia paling lama sampai dengan tahun 2009".
>
> Ini kami ambil sesuai dengan Tap MPR Nomor VII tahun 2000 tentang Peran TNI dan peran Polri.
>
> Selanjutnya, izinkan kami menyampaikan hal-hal yang memang perlu kita perhatikan. Hal-hal yang perlu ada pasal-pasal di dalam Aturan Peralihan ini untuk dibahas lebih lanjut, untuk memberikan landasan atas

pemecahan-pemecahan permasalahan yang mungkin timbul dimana aturannya sudah diubah atau ditiadakan, tetapi pelaksanaannya masih belum jelas atau membutuhkan kejelasan.

Misalnya dalam Pasal III menyangkut tugas atau kewenangan MPR tidak ada lagi menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara.

Berkaitan dengan ini, timbullah pertanyaan-pertanyaan yang memerlukan jawaban agar ada kepastian. Misalnya bagaimana GBHN Tahun 1999-2004. Apakah MPR sekarang ini masih berwenang membuat Tap-tap MPR yang merupakan putusan Majelis yang berisi arah kebijakan penyelenggaraan negara, berisi rekomendasi Majelis kepada Presiden dan lembaga tinggi negara tertentu lainnya mengenai putusan Majelis yang harus dilaporkan pelaksanaannya dalam Sidang Tahunan. Atau dengan perkataan lain, bagaimana kelanjutan pertanggungjawaban Presiden dan lembaga tinggi negara lainnya, apakah masih pada tiap-tiap tahun?

Hal-hal seperti ini perlu dibahas secara mendalam agar masalah-masalah tersebut dapat dengan jelas diberi pemecahan atau jawaban yang perlu dituangkan dalam peraturan peralihan. Utamanya dalam kurun waktu sekarang ini sampai dengan terbentuknya MPR yang baru.[230]

Harjono dari F-PDIP mengusulkan agar dalam menentukan bunyi Pasal Aturan Peralihan melihat berbagai pertimbangan.

Kemudian, persoalan yang sangat rumit sekali adalah menyangkut persoalan Aturan Peralihan. Kita sudah punya pengalaman tentang bunyi Aturan Peralihan yang seperti bunyi Pasal I ini. Itu ada kita jumpai di Undang-Undang Dasar bahkan juga pada Undang-undang, tetapi justru dengan ringkasnya bunyi seperti itu persoalan-persoalan hukum menjadi kusut, menjadi tidak jelas karena dengan hanya satu kalimat yang begini saja.

Oleh karena itu, untuk menentukan bagaimana bunyi Aturan Peralihan nanti, perlu ada beberapa hal yang kita

[230] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Dua*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 135.

pertimbangkan sejak awal.[231]

Harjono juga menyarankan agar pembahasan Pasal Aturan Peralihan melibatkan tim pengkaji khusus.

> Oleh karena itu, di dalam mengemas Aturan Peralihan, itu menjadi tugas besar, yang saya kira juga harus kita tetapkan sekarang. Kalau perlu, saya usulkan ada tim pengkaji khusus, tidak harus kita. Barangkali tim pengkaji khusus dari luar yang menjaga agar supaya konsistensi pelaksanaan Undang-Undang Dasar ini yang sudah kita tetapkan 2002 itu sebagai suatu momentum, itu tidak mengalami hambatan-hambatan di dalam perjalanannya.[232]

Usulan untuk membahas kembali Pasal II, juga disampaikan F-PPP melalui Ali Hardi Kiaidemak.

> Oleh karena itu, ini semua mungkin bagian daripada penyisiran kita ke depan. Tetapi ada satu hal nanti yang akan kami kemukakan pada bagian-bagian Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan.
>
> Di Aturan Peralihan. Kami kira Pasal I sudah.
>
> Pasal II ini memang masih perlu perenungan itu.
>
> Sebab misalnya, walaupun Tap No. VII/MPR/2000 yang memberi kesempatan sampai 2009 kepada TNI/Polri. Kita ingat dulu waktu ramai-ramainya gerakan reformasi, itu terbetik komentar, itu *kan* peluang yang diberikan. Tapi kalau Panglima TNI dan Kapolri menghendaki tidak perlu lagi, ya tidak lagi terlaksana aturan itu. Begitu katanya, semacam bahasa yang muncul pada waktu itu. Tapi ini memang perlu perenungan untuk penyesuaian dengan Pasal II, karena Pasal II kita masih punya alternatif, Pasal II ada Alternatif 1 dan Alternatif 2. Sehingga pengkalimatan daripada Pasal II Aturan Peralihan ini, kita sesuaikan dengan perkembangan pembahasan Pasal II mengenai MPR ini.[233]

Sutjipto dari F-UG mengusulkan agar yang dimaksud peraturan perundang-undangan dan lembaga yang masih berlaku selama belum diubah harus diperjelas.

> Lalu mengenai Aturan Peralihan.
>
> Di sini saya kira mengandung hal-hal yang sangat

[231] *Ibid*., hlm. 137.
[232] *Ibid*., hlm. 138
[233] *Ibid*., hlm. 142.

substansial juga. Jadi, mengenai Ayat (1) mengenai keberadaan undang-undang atau perundang-undangan termasuk lembaga yang sudah ada sebelum diubah, masih berlaku. Saya kira ini memang suatu jalan keluar yang baik. Akan tetapi, saya mengusulkan bahwa sebaiknya memang kita nantinya bisa menyisir dari semua perubahan dari Perubahan Pertama, Kedua dan Ketiga yang jelas-jelas berlakunya baru 2004, saya kira disebut secara eksplisit.

Jadi, supaya jelas pemahamannya, jelas apakah juga kewenangan MPR itu memang berlakunya nanti yang 2004 setelah pemilu atau yang kewenangannya itu yang sekarang sudah tidak berwenang lagi tadi, seperti dikatakan apakah kita tidak boleh lagi membuat GBHN atau Tap-Tap sudah tidak boleh lagi. Saya kira di situ harus jelas. Karena *kan* beda hasil Pemilu 2004 sama 1999 juga beda atau komposisi Keanggotaan MPR juga berbeda.[234]

Fraksi Reformasi diwakili Fuad Bawazier mengusulkan agar Aturan Peralihan yang ada dalam UUD 1945 tidak perlu diubah sama sekali.

Masalah Aturan Peralihan.

Dengan beberapa kali amendemen, ini mungkin satu-satunya praktis historis yang tinggal dari Undang-Undang Dasar. Karena itu saya berpendapat biarkanlah seperti apa adanya, supaya juga anak cucu atau generasi itu tahu terjadi dan riwayatnya Undang-Undang Dasar dengan republik ini. Hal itu menceritakan hal-hal yang kita bisa lihat sekarang ini transisinya adalah dari Pasal Aturan Peralihan itu pada waktu tahun 1945. Hal-hal yang kita pandang penting untuk diubah atau ditambah, kita akan bisa memasukkannya ke dalam pasal-pasal biasa di depan, bukan Aturan Peralihan lagi. Karena bagi pandangan saya, peralihan, kita ini kan peralihan dulu itu waktu tahun 1945 adalah dimaksudkan peralihan dari pemerintah penjajah ke pemerintah republik. Itu yang terkandung di dalamnya Peraturan Peralihan itu.

Jadi, ini sudah masa lalu. Sudah catatan historis saja. Yang kita alami sekarang ini adalah yang terjadi sekarang ini perubahan Undang-Undang Dasar biasa, bukan dari peralihan penjajahan. Ini peralihan pemerintah republik-republik saja, normal. Jadi, kenapa mesti ada Aturan

[234] *Ibid*., hlm. 146.

Peralihan kita ubah? Ini sejarah saja sudah. Hal-hal lain dimasukkan ke batang tubuh.

Jadi, kalau kita menghilangkan ini, betul-betul kita menghilangkan riwayat dan catatan sejarah yang sangat penting dengan hilangnya Aturan Peralihan. *Wong* itu dari penjajah. Kita ini bukan dari penjajah ke penjajah lagi.

Dengan argumentasi itu semuanya maka kami berpendapat bahwa hal-hal Pasal 37 dan Aturan Peralihan itu supaya tidak mengalami perubahan apa-apa. [235]

F-PG diwakili Agun Gunandjar Sudarsa secara substansial menyatakan.

Kemudian, yang kedua, menyangkut masalah Aturan Peralihan.

Benar yang disampaikan oleh Bapak Fuad Bawazier bahwa Aturan Peralihan yang kita atur di sini, bukan Aturan Peralihan dari jaman pemerintahan kolonial. Akan tetapi, yang harus kita wujudkan adalah aturan-aturan yang mengatur tentang peralihan dari Undang-Undang Dasar 1945 yang selama ini berlangsung, terhadap perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang kita kerjakan ini.

Peralihan itu yang harus diatur. Oleh karena itu muncul dalam ketentuan-ketentuan yang baru, semacam insitusi-institusi baru, seperti Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Dewan Perwakilan Daerah, dan masih banyak substansi-substansi yang bukan kelembagaan yang juga telah bergeser dan berubah dalam Undang-Undang Dasar 1945 ini.

Oleh karena itu, bagaimana dalam situasi seperti ini, dari yang lama ke yang baru ini, karena yang baru itu juga serta-merta dinyatakan sudah berlaku? Ini yang tentunya menjadi persoalan.

Oleh karena itu, rancangan yang dipersiapkan dalam lampiran Tap XI/ MPR/2001 ini, dalam Pasal I-nya yang berbunyi, "Segala lembaga negara dan peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut perubahan Undang-Undang Dasar ini".

Ini juga satu rumusan yang menurut hemat kami perlu kita cermati kembali. Artinya, coba kita berikan satu kata saja yang disebut dengan bertentangan. Bagaimana kalau segala

[235] *Ibid*., hlm. 149.

lembaga negara peraturan perundang-undangan yang ada, masih tetap berlaku? Padahal secara prinsipiil, dia sudah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, perubahan ini. Apakah dia tetap dinyatakan berlaku? Karena memang undang-undang yang baru, lembaga yang baru, substansi yang baru itu, itu belum diadakan menurut perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Oleh karena itu, harus ada pengaturan yang secara prinsipiil, mana yang berlaku dan mana yang tidak berlaku. Oleh karena itu, kami sependapat kalau dalam aturan peralihan ini, muncul gagasan pemikiran yang disampaikan oleh Pak Harjono terhadap berbagai ketetapan Majelis, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang jelas-jelas sudah sangat bertentangan dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ini. Itu tegas di dalam ketentuan peralihan ini dinyatakan tidak berlaku. Contohnya tadi, Tap tentang hubungan antarlembaga tinggi negara. Itu sudah ada Mahkamah Konstitusi, dan lain sebagainya. Itu relatif, menurut saya di perubahan ini harus ditegaskan.

Oleh karena itu, membutuhkan suatu pemahaman kita bersama. Kalau melihat rumusan yang lama, kami mengusulkan ada kata-kata yang bertentangan. Artinya, bahwa segala lembaga negara dan peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan dan belum dibentuk berdasarkan perubahan Undang-Undang Dasar 1945.[236]

Lebih lanjut Agun menjelaskan.

Dari sana ada beberapa makna yang bisa kita ambil bahwa apabila terjadi sebuah substansi yang pada hakikatnya, undang-undangnya belum dicabut. Tapi mungkin muatan dalam undang-undang tersebut, yang menyangkut pasal dan ayatnya, karena secara prinsipiil bertentangan dengan jiwa dan semangat yang tertera dalam Undang-Undang Dasar 1945, itu jelas, kita tegas mengatakan tidak berlaku.

Atau terhadap undang-undangnya, bisa juga terhadap undang-undangnya. Karena memang undang-undang itu secara prinsipiil bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Itu juga tidak berlaku. Atau juga tentang keberadaan lembaga atau badan negaranya yang secara prinsipiil bertentangan dengan UUD, itu dinyatakan tidak berlaku. Itu penafsiran kami, kalau dengan meng-*insert* kata-kata

[236] *Ibid*., hlm. 151.

bertentangan itu, untuk dimasukkan. Jadi, segala lembaga negara dan peraturan perundang-undangan yang ada, masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum dibentuk berdasarkan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ini.

Dan dalam ketentuan peralihan ini juga, saya sependapat kalau menyangkut masalah keanggotaan TNI/Polri itu ditegaskan dalam Aturan Peralihan ini yang tegas-tegas kita tetap mengacu pada Tap VI dan Tap VII, mereka masih berada di Majelis Permusyawaratan Rakyat itu, paling lambat sampai tahun 2009.

Lalu muncul, pertanyaan oleh rekan Hatta dan dikatakan bagaimana dengan Golongan? Kami membedakan karena dalam pemahaman kami, persoalan Fraksi TNI/Polri dengan Golongan itu, buat Fraksi kami sudah selesai Pak. Artinya, bahwa keberadaan Fraksi TNI/Polri buat Fraksi kami, itu di MPR sampai dengan tahun 2009.

Bagaimana berkenaan dengan Golongan? Golongan, kami tetap mengatakan bahwa itu berbeda dengan posisi TNI/Polri karena pada hakikatnya Golongan itu di luar TNI/Polri. Sehingga MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD itu adalah yang *elective people*, yang memang dipilih. Itu prinsipiil, jadi tidak ada kaitannya sama sekali dengan masalah keberadaan Golongan di dalam ketentuan Aturan Peralihan ini.[237]

Penjelasan tentang fungsi pentingnya Aturan Peralihan dijelaskan I Dewa Gede Palguna dari F-PDIP.

Saya ingin menegaskan kembali, memberikan penegasan tentang usulan rekan kami Pak Harjono. Tetapi sebelum itu saya ingin menanggapi apa yang dimaksud dengan Aturan Peralihan itu.

Kepada Pak Fuad, saya hendak menyampaikan bahwa Aturan Peralihan itu dalam bahasa sananya, *transitional law*. Itu fungsinya adalah agar tidak terjadi kevakuman hukum. Seandainya suatu lembaga atau badan hukum atau suatu ketentuan hukum yang lama sudah dihapus, tetapi yang baru belum terbentuk, maka akan terjadi kevakuman hukum.

Kalau kevakuman hukum itu terjadi maka tidak ada kepastian hukum. Kalau kepastian hukum tidak terjadi

[237] *Ibid*., hlm. 152.

maka sesungguhnya itu bertentangan dengan negara hukum yang *notabene*-nya sudah kita cantumkan secara tegas di dalam Pasal 1. Itu yang pertama.

Jadi, ini tidak ada urusannya sebenarnya dengan sejarah, dan kalaupun ada urusannya, urusan sejarah itu masih tetap akan tercantum di situ yaitu di Undang-Undang Dasar yang asli. Jadi, itulah fungsi Aturan Peralihan, karena kita bertugas untuk memberikan *legal certainty* dari sesuatu yang kita ubah itu. Kalau misalnya sudah diadakan perubahan, aturan mana yang berlaku, itu yang harus jelas. Jadi fungsinya adalah itu. [238]

Palguna kemudian menjelaskan mengenai keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK).

Kemudian yang kedua, saya kemudian ingin menggarisbawahi apa yang disampaikan oleh Pak Harjono tadi, mengenai pentingnya Mahkamah Konstitusi itu. Perdebatan tadi dengan jelas menunjukkan bahwa memang persoalan Mahkamah Konstitusi itu sangat penting. Tadi misalnya dalam usulan Pak Agun yang sebenarnya juga saya mau usulkan nantinya, misalnya. Kita lihat mengenai Aturan Peralihan. Di sini dikatakan segala lembaga negara dan peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut perubahan Undang-Undang Dasar ini.

Saya juga hendak mengatakan menambahkan "Selama tidak bertentangan dan selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini". Pertanyaan hukumnya adalah, siapa yang berwenang untuk menyatakan itu bertentangan. Bukankah Mahkamah Konstitusi? Itulah yang menyebabkan maka aturan mengenai mahkamah konstitusi, yang tugas utamanya adalah menjaga *constitutionality of law*, yang berlaku dalam sistem hukum nasional Indonesia itu menjadi hal yang penting untuk disampaikan di dalam untuk diatur di dalam Aturan Peralihan ini.

Itu pula sebabnya saya juga setuju kalau mengenai soal itu, kemudian mungkin didelegasikan kepada Presiden untuk membuat peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang dalam jangka waktu sekian lama, misalnya harus sudah terbentuk mengenai itu, beberapa bulan misalnya.

[238] *Ibid*., hlm. 153.

> Ini juga menjadikan pentingnya Mahkamah Konstitusi ini. Ini juga ada hal-hal lain. Yaitu mengenai tafsir tidak bertentangan atau tidaknya itu tadi, yang pertama. Keberadaan Mahkamah Konstitusi juga, ini menjadi penting dalam rangka untuk melihat kembali produk-produk MPR juga, misalnya Ketetapan-Ketetapan MPR yang sudah kita lakukan selama ini. Kita harus melihat ada sejumlah Ketetapan MPR yang tadi sudah disebutkan, ada yang mungkin sudah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ketika ini diberlakukan nanti.
>
> Yang kedua juga, kita juga melihat ada Ketetapan-Ketetapan MPR yang materinya sesungguhnya merupakan substansi dari Undang-Undang Dasar. Misalnya, ketentuan tentang *judicial review* yang dulu rancangannya justru dibuat oleh kawan-kawan dari PAH II.
>
> Kedua, ketentuan tentang tata urutan peraturan perundang-undangan yang sekarang menimbulkan pertanyaan hukum, karena Perpu-nya ditaruh di bawah undang-undang. Padahal, itu peraturan perundang-undangan justru perannya seperti Wakil Presiden sebenarnya. Kalau undang-undangnya belum ada, Perpu-nya itulah yang dianggap sebagai undang-undang.
>
> Akan tetapi, itu bukan undang-undang yang betulan. Karena dia harus mendapatkan persetujuan dalam masa sidang DPR berikutnya maka dia disederajatkan. Dalam ketetapan yang baru, itu di bawahnya diletakkan, sehingga bagaimana dia bisa sebagai pengganti undang-undang, kalau derajatnya lebih rendah. Jelas ini bertentangan dengan prinsip *acontrario actus*, dalam hukum tata negara, *kan* begitu. Ini pertanyaan-pertanyaan hukum yang harus kita jawab.
>
> Artinya ini semakin menunjukkan pentingnya bab mengenai Aturan Peralihan ini, begitu.[239]

Beberapa penjelasan anggota-anggota fraksi di atas tentang Aturan Peralihan setidaknya telah mewakili gagasan yang ada dari anggota PAH I lainnya. Sehingga, di pembicaraan selanjutnya, tidak banyak yang mengungkit kembali masalah ini sampai berakhirnya rapat.

Pembahasan mengenai Aturan Peralihan masih berlanjut dalam Rapat Tim Perumus (lanjutan) pada 5 April 2002. Dalam

[239] *Ibid*., hlm. 153 – 154.

kesempatan itu, Anda Mattalatta dari F-PG berpendapat untuk membuat Aturan Peralihan yang bersifat umum.

> Saya ada usul begini Pak, terima kasih dengan Pak Harjono sudah menyampaikan sumbangan pikiran.
>
> Saya punya pendapat, karena yang kita atur ini Aturan Peralihan. Bagaimana kalau kita buat Aturan Peralihan yang umum saja. Bahwa ada pikiran-pikiran untuk menyusun langkah-langkah lanjutan mengenai penerapan Undang-Undang Dasar 1945. Ini dalam waktu yang sekejap, apa tidak baik kita pikirkan itu, kalau memang kita sepakat, kita tuangkan dalam Tap tersendiri ya kalau tidak, jangan masuk di Undang-Undang Dasar Pak. Aturan Peralihan panjang begini ini, lagi kalau di tahun 2000 kita punya Tap IX di tahun 2001 kita punya Tap XI yang melampiri amendemen, apa salahnya kalau amendemen yang terakhir ini, kalau memang kita mau, juga dilampiri sebuah Tap pelaksanaan, itu apa-apa yang mau dilaksanakan.
>
> Ya, dulu *kan* Tap XI juga tidak dirancangkan, itulah saya katakan, kita lanjut dengan Aturan Peralihan yang ada di dalam lampiran Tap XI apa yang disampaikan Pak Harjono. Kalau kita mau sambung kita buat dalam Tap tersendiri, sama dengan Tap XI dulu yang mengiringi amendemen. Tap XI fungsinya membantu penyempurnaan amendemen Tap ini membantu pelaksanaan amendemen jadi kita fokuskan saja sama Tap XI. [240]

Zain Badjeber dari F-PPP menyampaikan perlunya perubahan Pasal I Aturan Peralihan.

> Saya kira apa yang tertulis dilampiran Tap XI ini memang perlu penyempurnaan Pasal I, misalnya dikatakan, selama belum diadakan yang baru menurut Perubahan Undang-Undang Dasar ini seolah-olah perubahan ini baru terjadi yang keempat. Padahal, perubahan sudah dari tahun 1999 lalu. Perubahan 1999, 2000-2001 itu diapakan selama ini karena ada Pasal II Aturan Peralihan yang belum kita ubah, *kan* itu berlaku segala badan. Dan Pasal II yang ada sekarang ini Pasal II Aturan Peralihan yang sekarang berlaku itu *kan* sudah menentukan berlakunya segala badan yang ada Aturan Peralihan yang seperti ini bisa kita temukan pada Konstitusi RIS maupun pada Konstitusi RI Sementara.

[240] *Ibid.*, hlm. 417.

Dari RI Sementara lalu Dekrit 5 Juli 1959, itu *kan* ada perubahan mendasar dari Parlementer ke Presidensiil. Tidak hari itu juga selesai, tapi diselesaikan oleh Aturan Peralihan. Jadi, apa yang kita lakukan pada 1999, 2000, 2001 itu sudah berlaku dengan Aturan Peralihan yang ada. Jadi, jangan lagi kita mengatakan sampai diadakan menurut Perubahan Undang-Undang Dasar ini seolah-olah empat kali perubahan baru kali ini kita sahkan perubahan itu, padahal yang lama sudah berjalan.

Lalu mengapa baru hari ini misalnya, harus kita pikirkan Mahkamah Konstitusi dan sebagainya. Padahal, sudah 2001 *kan* kita adakan pasal itu, mengapa kita pikirkan Komisi Yudisial. Padahal, sejak 2001 sudah kita putuskan *toh* juga kalau kita adakan pergantian Hakim Agung dengan 1485 itu melalui Pasal II yang ada sekarang dan Pasal I yang akan kita ubah ini.

Jadi, bagi saya Pasal I ini, Peraturan Perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. Jadi, apakah itu perubahan 2001, 2000 sampai 1999. Kalau kita memakai kata perubahan lagi di sini, seolah-olah semua perubahan yang telah kita lampaui dari 1999 baru kita sahkan pada saat ini. Lalu, mengapa kemarin-kemarin pasal-pasal yang sudah kita ubah, kita sudah laksanakan yang mungkin kita sudah laksanakan. Misalnya, pengangkatan Dubes dengan pertimbangan DPR, kan tidak menunggu Aturan Peralihan, penggantian Kapolri dan sebagainya. Begitu juga kalau kita sebutkan di sini dan Peraturan Perundang-undangan, kita mempunyai satu Tap yang mengatakan Peraturan Perundang-undangan yang ada sampai sekarang itu, termasuk Undang-Undang Dasar, Tap, undang-undang dan seterusnya.

Jadi, selama ketentuan-ketentuan itu belum diubah berdasarkan Undang-Undang Dasar ini, dia akan tetap berlaku. Sampai hari ini, ada Undang-Undang Belanda pun masih tetap berlaku, BW dan ICW yang baru sekarang akan diubah. Jadi, sebenarnya ini sudah mencakup semua, hanya memang akan ada persoalan pada ketentuan Pasal 3 mengenai kewenangan MPR. Kewenangan MPR yang sudah kita tetapkan hanya untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan Wakil Presiden, memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden. Artinya, ini yang dipersoalkan orang sekarang

bahwa dengan kita tetapkan Pasal 3 seperti itu, apakah MPR masih punya kewenangan untuk keluar dari 3 (tiga) kewenangan yang ada ini. Yang sekarang kita laksanakan kewenangan mengubah yang masih tetap sama dengan ketentuan pada Pasal 3 yang sudah kita ubah itu, tetapi ke depan nanti, apakah masih kita membuat ketetapan-ketetapan di luar kewenangan yang ada ini. Sehingga, apakah Sidang Tahunan 2002 nanti ini, masih mungkin mengeluarkan ketetapan-ketetapan yang tidak disebutkan kewenangan, walaupun kita mau tafsirkan bahwa itu ketetapan termasuk GBHN, sementara GBHN sendiri tidak lagi dibenarkan oleh Pasal 3 itu.

Saya melihat problem yang ada hanya pada persoalan ini, tapi pada persoalan Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial sepanjang itu belum terbentuk, ya Peraturan Perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku, termasuk badan-badan yang ada. Lalu, siapa yang menguji undang-undang? Kalau Mahkamah Konstitusi belum terbentuk, ya peraturan yang ada MPR. Kalau tidak cocok kita ubah, tapi itu kalau kita merasa masih bisa mengeluarkan Tap, itu yang saya masalahkan. Tetapi tidak berarti bahwa Aturan Peralihan ini harus mengisi ketentuan kekosongan tadi, selama belum terbentuk lalu Aturan Peralihan menguasakan kepada satu badan lainnya, ini perlu kita diskusikan lebih lanjut saya kira.

Saya kira, saya fokuskan dulu kepada Pasal I tersebut atau terus sampai Pasal II dari lampiran ini.[241]

Sementara itu, Theo L. Sambuaga dari F-PG menyampaikan usulan untuk menghilangkan kata 'perubahan' dalam Aturan Peralihan.

Jadi mengenai Aturan Peralihan ini. Pertama, tentang apa yang ada di dalam Lampiran Bab XI, maka di sini semangat dari Pasal I, saya kira kita, semangat substansinya, dapat menerima seperti ini, tetapi tolong diperhatikan juga apa yang diungkapkan oleh Pak Zain tadi. Saya juga tertarik. Jadi, kalau menurut perubahan Undang-Undang Dasar ini. Ini yang dimaksud perubahan yang mana saja? Sebab kita sudah melakukan Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat, dan setiap perubahan itu ada konsekuensinya yang langsung. Apakah badan, apakah aturan yang tadi seperti disebutkan soal umpamanya DPR memberikan

[241] *Ibid*., hlm. 418 - 419.

pertimbangan dalam soal Dubes, DPR memberikan pertimbangan dalam soal-soal yang menyangkut amnesti, abolisi dan macam-macam itu. Itu *kan* langsung berlaku, padahal itu Perubahan Pertama kalau tidak salah, begitu juga ada Perubahan Kedua, ada hal-hal lain yang saya kira.

Kemudian, dalam rangkaian ini Pak Ketua dan Saudara-saudara sekalian. Saya teringat dan ingin klarifikasi, kita sebenarnya, kalau saya tidak salah, menyebutkan Undang-Undang Dasar 1945, itu sudah berarti dengan perubahannya, ini saya mau *confirm* saja, betul tidak itu? Saya ingat waktu itu, saya duduk dekat di Saudara Slamet dan kita bicara dengan Ketua, bahwa memang itu, supaya tidak panjang-panjang, kalau tidak nanti kita, Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga, nanti ada empat, Perubahan Keempat. Jadi, kalau kita menyebut Undang-Undang Dasar 1945, itu berarti sudah termasuk perubahannya dan kalau itu, artinya, berarti kita tidak usah pakai perubahan di sini.[242]

Sutjipto dari F-UG memaparkan tiga hal yang harus dibahas dalam Aturan Peralihan.

Jadi, kalau kita bicara mengenai Aturan Peralihan, ternyata memang tidak sederhana. Akan tetapi menurut saya, ada tiga hal pokok yang perlu diatur di dalam Aturan Peralihan ini.

Jadi, yang pertama, ada mengenai ketentuan-ketentuan di dalam amendemen itu sendiri, yang rasanya waktu itu, mungkin kita terlupa atau memang disengaja, bahwa adalah pasal-pasal yang sudah diamendemen, tetapi tidak dinyatakan kapan berlakunya, *kan* kenyataannya contoh saja Amendemen ke-1, mengenai pembentukan Undang-Undang termasuk juga pengangkatan duta besar, lalu penerimaan duta besar negara lain, itu kan sudah langsung berlaku, tetapi di amendemen berikutnya, yang ke-3 kemarin juga mengenai "pemilihan Presiden langsung" sudah disetujui, juga mengenai DPD. Itu *kan* tidak dijelaskan, kapan mulai berlakunya, itu yang pertama.

Jadi, pasal-pasal mana yang sebenarnya sudah berlaku sejak amendemen. Jadi, sudah bisa dioperasionalkan dan kapan yang akan berlakunya 2004.

[242] *Ibid*., hlm. 422 - 423.

Lalu yang kedua, mengenai lembaga-lembaga negara itu sendiri. Jadi, sebelum ada, apakah memang perlu ada pengaturannya.

Lalu yang ketiga, adalah peraturan-peraturan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar, dan belum bisa dilakukan. Jadi, itu ada tiga hal itu.

Jadi, menurut saya seperti tadi dicontohkan Pak Harjono. Jadi, Mahkamah Konstitusi atau Komisi Yudisial, sebenarnya bisa saja langsung, apakah memang Presiden untuk membuat Perpu harus ada amanat daripada Undang-Undang Dasar? Yaitu *stressing* saja, memang diamanatkan, tapi *kan* bisa, karena memang Undang-Undang Dasarnya sudah berlaku, sehingga kewajiban dari pemerintah dan DPR untuk membuat undang-undangnya kalau memang diperlukan undang-undang, itu jelas belum ada Undang-Undang mengenai Mahkamah Konstitusi maupun Komisi Yudisial.

Oleh karena itu, memang banyak hal yang harus diatur itu tadi. Jadi, secara sistematis, kalau menurut saya. Jadi, seperti substansinya, sementara Pak Harjono memang ini masuk. Tetapi apakah di dalam Aturan Peralihan akan memuat yang demikian panjang, karena ada hal tertentu yang termasuk juga mengenai dikatakan Tap-Tap MPR mana yang masih berlaku, mana yang *einmalig* yang hanya berlaku sekali saja. Oleh karena itu, ada tiga hal pokok tadi, yang perlu diatur di dalam Aturan Peralihan yang secara makro diatur. Tetapi, saya kira perlu ada juga perintah di dalam Aturan Peralihan, mungkin di dalam Tap sendiri saja, begitu. Jadi, untuk mengenai hal-hal yang sifatnya rinci dan sebenarnya masih diperlukan itu. Jadi, oleh karena itu peninjauan Tap itu tadi. Oleh karena itu, dalam Tap sendiri.[243]

I Ketut Astawa dari F-TNI/Polri menyampaikan pendapatnya mengenai perubahan Pasal I dan Pasal II Aturan Peralihan sebagai berikut:

Memang untuk Aturan Peralihan ini, permasalahannya, mungkin kita semua sudah sama-sama satu Persepsi Pak, cuma perumusannya yang berat, mengapa berat itu? Karena Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat nanti. Perubahan Pertama, Kedua dan Ketiga Aturan Peralihannya

[243] *Ibid.*

belum ada. *Nah*, itu harus kita tampung semua di sini.

Kemudian untuk Pasal I, namun kami sarankan, Pasal I "Segala lembaga negara dan peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ini".

Nah dengan kata ini pun kami masih, walaupun kami menyarankan, kami masih sangsi juga, kalau Undang-Undang Dasar ini yang mana? Perubahan Keempat, Pertama, tidak termasuk sampai dengan Ketiga, apa yang Keempat saja? Apa sudah termasuk keseluruhannya, padahal, kalau kita maksud adalah perubahan keseluruhan itu di sini. Jadi, kami menyarankan, tapi kami menanyakan sendiri.

Kemudian mengenai Pasal II, karena ada beberapa perubahan perumusan yang kita dulu, adalah berdasarkan lampiran Tap IX mengenai keanggotaan TNI/Polri ini. Tapi kita sekarang sudah berdasarkan Tap XI, bahwa perubahan sudah ada, perkembangan di dalam Tap XI, kami sarankan ada perubahan redaksi, dengan menyesuaikan perubahan perkembangan tadi. Pasal 2 sebagai berikut, Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar ini, ditambah Utusan Tentara Nasional Indonesia dan Utusan Kepolisian Negara Republik Indonesia paling lama sampai dengan tahun 2009. Jadi, sudah sebagaimana bunyi aslinya dari Tap VII tersebut.[244]

Agun Gunandjar Sudarsa dari F-PG menyampaikan pendapat untuk membedakan antara Aturan Peralihan dengan Aturan Tambahan.

... apa yang akan kita atur di dalam Aturan Peralihan ini? Yang saya pertanyakan, yang pertama, konstruksinya, agar ada konkordansi dengan pasal-pasal di dalam yang sudah kita selesaikan sampai dengan 37 Pasal itu. Maksud saya adalah, apakah Aturan Peralihan yang terdahulu yang hanya memuat Pasal I dan Pasal II, Pasal III dan Pasal IV, itu *kan* bagian dari Undang-Undang Dasar 1945 selama ini berlaku. Kemudian dari segi konstruksinya untuk perubahan yang akan kita lakukan ini, apakah tetap juga menggunakan pasalnya itu ya, I, II, III, yang substansinya secara prinsipiil

[244] *Ibid*., hlm. 424 - 425

katakan menafikkan yang lama-lama itu, yang menyatakan bahwa itu sudah berlaku, tidak berlaku, atau bagaimana? Itu yang pertama Pak, konstruksinya itu bagaimana? Karena pengalaman yang ada, kalau kita di sana ada Pasal I, maka di perubahannya pun ya, tetap Pasal I. Jadi, kalau di sini Pasal I, lalu di sananya bagaimana?

Tiba-tiba, di sini Pasal itu paralelnya dengan Pasal II yang lama, itu pertanyaannya di mana substansi yang sebetulnya itu bukan lagi dia harus ada di Aturan Peralihan, tapi sudah, saya melihatnya justru lebih lebih tepat kalau di Aturan Tambahan. Perbedaan-perbedaan pemahaman ini, harus diklarifikasi lebih dulu, mana yang Aturan Peralihan mana yang Aturan Tambahan. Yang Aturan Peralihan menurut hemat kami, itu *kan* namanya transisi. Oleh karena itu, yang harus diatur kalau menurut hemat kami, adalah hal-hal yang secara prinsipiil terhadap sesuatu yang sudah ada, apakah masih tetap berlaku? Lalu terhadap sesuatu yang ada setelah melalui perubahan bagaimana nasibnya? Jadi, saya melihat, bahwa sebetulnya rumusan ketentuan itu, kalau kita kembalikan kepada Pasal II yang ada, menurut saya itu pamungkas, yang sepengetahuan saya dari konstitusi-konstitusi kita terdahulu, itu ketentuan itu tetap ada seperti itu. Walaupun kalimatnya agak berbeda, tapi esensinya itu Pak, bahwa segala badan dan peraturan-peraturan yang ada itu masih berlangsung berlaku, sepanjang belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. Jadi artinya kalau kita lihat Undang-Undang RIS, Undang-Undang NKRI tahun 1950, bahwa apabila memang sesuatu yang baru itu belum dibentuk berdasarkan Undang-Undang, katakanlah menurut Undang-Undang Dasar ini, di mana Pleno, itu maka yang lama, lama itu walaupun menganut pakai Undang-Undang Dasar 1945, dia tetap berlaku Pak, walaupun Undang-undangnya sudah RIS. Yang jelas belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar, yang ada itu masih berlaku. Oleh karena itu, dalam Aturan Peralihan saya berpikir hanya itu yang paling penting untuk masuk.[245]

Kemudian, Andi Mattalatta dari F-PG menjelaskan bahwa fungsi Aturan Peralihan untuk mengantar posisi lama ke posisi yang baru.

Ketentuan Peralihan saya kira, ya kita sederhanakan sajalah.

[245] *Ibid*., hlm. 428.

> Bahwa peralihan ini adalah mengantar dari posisi lama ke posisi baru, dengan maksud tidak terjadi kekosongan hukum. Karena itu, saya anggap Aturan Peralihan Pasal 1 yang ada di sini, setelah mendapatkan koreksi dari berbagai pihak, saya kira ini sudah cukup. Segala lembaga negara dan peraturan perundang-undangan yang msih ada tetap berlaku sebelum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini, jadi perubahannya tidak perlu.
>
> Yang pertama, yang perlu masuk dalam Aturan Peralihan, karena memang sifatnya temporer, dalam muntahan dari Pasal 2, apa yang dimuat dalam struktur MPR. Jadi Pasal 2 Aturan Peralihan saya kira, kita harus menunggu MPR dulu, kita sepakat disana DPD dan DPR. Sedangkan untuk sementara waktu TNI, maka TNI masuk di Peralihan, kalau keputusannya tapi *kan* belum pasti. Utusan Golongan masih mungkin ada, masih mungkin juga tidak ada. Jadi Aturan Peralihan, saya kira cukup itu.[246]

Harjono dari F-PDIP memberikan usulan substansi yang harus dimasukkan ke dalam Aturan Peralihan.

> Di dalam hal ketegasan itulah maka diatur bagaimana perubahan-perubahan kewenangan itu. Lembaga-lembaga negara, apakah itu namanya MPR, apakah yang lain, itu juga harus diatur jelas. Persoalan perubahan 1, 2, 3 dan nanti 4, itu adalah satu perubahan di dalam satu sistemik. Kita katakan bahwa kalau kita mau konsekuen, Perubahan Ketiga mengatakan bahwa berlaku sejak ditetapkan. Mestinya MPR itu juga kewenangannya sudah berlaku sejak ditetapkan itu, iya *kan*? Ini ada persoalan.
>
> Oleh karena itu, arti pentingnya adalah di dalam Aturan Peralihan itu. Saya melihat bahwa label yang masih mungkin digunakan MPR, sebelum masuk pada MPR yang baru adalah hanya pada Aturan Peralihan, Tambahan dan Penutup saja. Setelah itu, tidak ada lagi produk MPR yang bisa mengantarai itu.[247]

Ali Masykur Musa dari F-KB memaparkan empat hal yang harus masuk dalam Aturan Peralihan.

> Kemudian yang kedua, berkaitan dengan itu semua, memang nanti yang paling berperanan, apakah ini berkaitan dengan institusi, maupun kepemimpinan, itu

[246] *Ibid.*, hlm. 429.
[247] *Ibid.*, hlm. 443.

nanti ya DPR dan Presiden. Karena yang berkaitan dengan penyusunan peraturan-peraturan pelaksanaan itu ada dua institusi ini. Kita lihat di Aturan Peralihan yang lama, Ayat (4) itu *kan* memberi tiga institusi, ada MPR, kepada Presiden maaf, sebelum ada MPR, DPR dan DPA waktu itu. Tapi ini semuanya *kan* sudah ada. Kepada siapakah akan diberikan? Padahal Undang-Undang Dasarnya tidak memonopoli kepada MPR. Ini pertanyaan sekaligus permasalahan yang kita jawab.

Kemudian yang kedua, kira-kira Aturan Peralihan itu menyangkut apa saja? Yang pertama, tentu menyangkut institusi atau badan. Badan baru yang belum ada pelaksanaannya atau badan lama yang mungkin harus diubah atau ditiadakan. Mungkin *kan* kita harus sisirkan itu. Kalau memang tidak perlu ada badan X, kita terus-terang belum, harus kita baca Perubahan K3 dan mungkin yang ke-4, itu bagaimana? Ada tuntutan badan baru yang belum ada aturannya itu bagaimana? Ada badan yang lama, tapi berkurang kewenangannya, seperti MPR itu bagaimana? Itu perlu kita jawab, mungkin berkaitan dengan salah satu pasal yang berkaitan dengan badan-badan.

Kemudian yang kedua, berkaitan dengan dengan aturan-aturan, mana yang memang masih berlangsung atau yang tidak? Mana yang perlu untuk dilengkapi? Dan waktunya sampai kapan? Ini isi dari dua.

Kemudian yang ketiga, berkaitan dengan peralihan status TNI/Polri. Ini masuk memang.

Dan yang keempat, adalah berkaitan dengan fungsi dan kedudukan dari penjelasan yang kita bersepakat, walaupun tidak tertulis menjadi produk dari Tap MPR, penjelasan itu tidak ada. Ini *kan* perlu Aturan Peralihan? Padahal sementara ini, orang mengatakan Undang-Undang Dasar itu termasuk penjelasan, padahal nanti tidak.

Dengan demikian, empat hal ini yang mestinya muncul di dalam Aturan Peralihan dan itu sifatnya yang garis besar, tidak harus dengan *njelimet*. Apalagi memberi wewenang pada satu badan saja misalkan. Karena ini masa transisi harus ada kekuasaan yang harus ada kekuasaan yang diberikan secara bersama-sama untuk mengisi di dalam masa transisi. Biar *power*-nya, menurut Pak Zainal tadi apa Pak? Pak Arifin, dorongannya itu biar kuat, semprotannya untuk negara maju itu kuat Pak. Ini *kan* mau *take off*.

> Kalau ini tidak kuat, tidak bersama juga, hancur ini bangsa ini.[248]

Sementara itu, Harun Kamil juga memberikan pendapatnya sebagai berikut.

> Yang pertama bahwa Aturan Peralihan yang akan dibuat itu adalah merupakan ekses atau akibat atau terjadinya perubahan-perubahan yang dilakukan terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Catatan pertama itu.
>
> Kemudian yang kedua, akibat dari perubahan menyangkut pada aturan dan lembaga-lembaga baru muncul dari perubahan tersebut.
>
> Kemudian yang ketiga bisa dicatat bahwa dari perubahan itu, ada yang seketika berlaku, ada yang mesti diatur dengan Undang-undang, ada yang berlaku setelah 2004. Kalau boleh saya masukkan pendapat pribadi, yang kalau saya salah, boleh koreksi, adalah mengenai lembaga baru. Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, *judicial review*, DPD, itu semua diatur dengan undang-undang. Jadi sebetulnya buat apa diatur di sini. Tinggal DPR dan Pemerintah menjalankan membuat Undang-undang, mestinya *kan* begitu.
>
> Jadi memang kita seharusnya sederhana saja, apa saja yang prinsip daripada perubahan yang terjadi selama ini? Iya *kan*? Coba kalau dibaca, itu *kan* mestinya mengenai Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial. Yang lain itu *kan* diatur oleh Undang-undang, *bikin* saja sudah. Kenapa mesti kita perintah-perintah yang menurut konstitusi yang kita buat, *kan* begitu.[249]

Pembahasan Aturan Peralihan selanjutnya dibicarakan lagi di Rapat PAH I BP MPR ke-32 pada 24 Juni 2002 dengan agenda Pembahasan dan Sinkronisasi Rancangan Perubahan UUD 1945. Di dalam rapat tersebut, pembahasan tentang pasal ini digabung dengan pasal-pasal Aturan Tambahan.

Pimpinan rapat Wakil Ketua PAH I, Harun Kamil ketika membuka rapat mengingatkan pentingnya pasal-pasal Aturan Peralihan dalam UUD 1945 sebab aturan ini memiliki implikasi hukum yang luas meski dari segi teks aturan ini terkesan sederhana.

---

[248] *Ibid*., hlm. 446 - 447.
[249] *Ibid*., hlm. 448.

> Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan ini mungkin masih ditambah dengan materi baru yang akan dipikirkan lebih lanjut. Nanti juga kita akan mempertanyakan tentang peringatan bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tidak bisa diubah misalnya. Kemudian mengenai masalah wilayah ini yang kita pikirkan di mana posisinya? Kita ketahui bahwa Aturan Peralihan ini satu, dua. Kalau aslinya dulu ini jadi satu sebetulnya Aturan Peralihan mengenai lembaga negara dan peraturan perundangan yang ada masih berlaku sepanjang belum diadakan yang baru.[250]

Agun Gunadjar Sudarsa dari F-PG, mengusulkan agar Aturan Peralihan dituntaskan pembahasannya agar dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan substansial menyangkut ST MPR dan posisi lembaga-lembaga negara seperti DPR dan MK.

> ... Saya melihat bahwa apabila persoalan-persoalan ini tidak kita selesaikan secara detail, secara jelas dan itu menjadi ruang lingkup tugas kewenangan dari pada Panitia Ad Hoc I, dikhawatirkan pelaksanaan Sidang Tahunan yang akan datang itu mungkin akan berjalan dengan situasi yang mungkin berbeda antara yang satu dengan yang lain.
>
> Oleh karena itu, maka penuntasan Aturan Peralihan, penuntasan Aturan Tambahan diyakini oleh Fraksi Partai Golkar akan bisa menjamin pelaksanaan Sidang Tahunan itu berlangsung dengan tertib dan sukses. Tertib dan sukses itu artinya bahwa seluruh fraksi-fraksi dan pada akhirnya seluruh anggota Majelis memiliki pemahaman pikiran yang sama dalam konteks Sidang Tahunan itu sendiri. Oleh karena itu, fraksi kami berpendapat bahwa persoalan-persoalan, gugatan-gugatan seperti bagaimana keberadaan MPR yang lama ini, katakanlah "hari ini", karena MPR hari ini adalah MPR hasil pemilihan umum tahun 1999, yang di satu sisi dikatakan dia sudah tidak memiliki kewenangan-kewenangan yang super seperti pada waktu Undang-Undang Dasar yang lama. Karena Undang-Undang Dasar 1945 dengan perubahan yang ketiganya itu telah membatasi kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh Majelis seperti itu. Namun, muncul juga gagasan pemikiran bahwa itu tidak bisa serta-merta dilaksanakan

[250] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Tiga*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 349.

begitu saja. Oleh karena itu, segala lembaga negara yang ada dianggap masih berlaku sebelum diadakan yang baru menurut ketentuan Undang-Undang Dasar ini.

Kemudian bagaimana juga dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang baru? Itu pun timbul persoalan dan bagaimana ini akan diimplementasikannya? Begitu pula dengan keberadan Utusan Daerah, di mana telah kita sepakati dan kita telah putuskan ada lembaga perwakilan baru yang namanya Dewan Perwakilan Daerah. Ditambah lagi muncul sebuah persoalan-persoalan mungkin dalam kesempatan yang akan datang walaupun di luar konteks substansi. Tapi muncul juga di dalam Rapat Panitia Ad Hoc Khusus itu pertanyaan-pertanyaan tentang usulan adanya pembentukan usulan perubahan konstruksi Pimpinan Majelis di mana Utusan Daerah menghendaki adanya unsur Pimpinan di MPR yang akan datang dan ini akan sangat amat mewarnai pelaksanaan Sidang Tahunan tahun 2002 yang akan datang. Pada saat awal kita mau mengesahkan Peraturan Tata Tertib mungkin di sana akan timbul persoalan-persoalan sekitar itu.

Bagaimana MPR yang lama? Bagaimana yang baru? Bagaimana Dewan Perwakilan Daerah, termasuk bagaimana Mahkamah Konstitusi? Kemudian juga bagaimana menyangkut masalah pemilihan Presiden langsung. Apakah akan dilaksanakan tahun 2004? Kemungkinan ada gagasan pemikiran menunda dan lain sebagainya. Itu adalah sebuah persoalan-persoalan yang menurut pendapat fraksi kami perlu kita sepakati, perlu kita putuskan, perlu kita rumuskan, di dalam Aturan Peralihan ini secara detail, secara jelas, secara tegas.

Di Aturan Peralihan inilah kita tuangkan segala sesuatunya. Oleh karena itu, Fraksi Partai Golkar menganggap bahwa Aturan Peralihan pada yang dua pasal ini, Pasal I dan Pasal II itu masih menimbulkan berbagai perdebatan. Masih menimbulkan berbagai penafsiran di antara kita sendiri maupun kalangan di luar Badan Pekerja ini. Oleh karena itu, masalah-masalah tersebut kami mengusulkan agar dapat kiranya kita rumuskan dan menyangkut masalah bentuk rumusan. Tentunya mari kita bicarakan kita bahas bersama dalam kesempatan rapat kali ini. [251]

Ketut Astawa dari F-TNI/Polri, mengemukakan keinginan

[251] *Ibid*., hlm. 351 - 352.

F-TNI/Polri agar dilakukannya penyesuaian pada Aturan Peralihan dengan kondisi yang terkini termasuk perubahan kewenangan MPR.

> ... Pertama, mengenai Aturan Peralihan dalam keadaan biasa maka perumusan yang sudah kita sepakati mengenai Pasal I, Pasal II Aturan Peralihan ini mungkin sudah bisa menampung. Akan tetapi, pada kenyataannya karena ada perubahan-perubahan yang cukup signifikan, maka kiranya perlu kita pertimbangkan untuk lebih menyempurnakan rumusan-rumusan Pasal I dan Pasal II ini. Hal ini berkaitan dengan adanya suatu perubahan yang menyangkut Pasal I Ayat (2) dan Pasal III itu mengenai kedaulatan rakyat yang dulu sepenuhnya berada di tangan MPR. Selanjutnya, berkaitan dengan kewenangan daripada MPR itu sudah ada perubahan.
>
> Oleh karena itu, maka sekarang timbul justru bagaimana kita merumuskan ini supaya bisa menyelesaikan permasalahan-permasalahan kelancaran antara pelaksanaan tugas-tugas PAH I dan PAH II. Lebih konkrit lagi, misalnya menyangkut tentang Ketetapan-ketetapan MPR. Sejauh mana Ketetapan-ketetapan MPR masih berlaku. Ini masih perlu kita adakan satu persepsi yang sama di antara kita semua. Sehingga dengan berlandaskan persepsi itulah nanti kita bisa merumuskan Pasal I dan Pasal II.
>
> Lebih lanjut mengenai pendapat perubahan Undang-Undang Dasar Pasal III mengenai Kewenangan MPR yang utamanya berkaitan dengan tidak ada lagi menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara, maka pendapat kami akan kami kemukakan kalau memang diskusi nanti mengarah itu.[252]

Menyambung ulasan F-TNI/Polri, F-UG yang diwakili Soedijarto menghendaki penjelasan lebih lanjut tentang maksud 'lembaga yang masih berlaku' dalam rancangan Aturan Peralihan.

> Saya ingin menyampaikan beberapa hal, jadi saya lihat dari rancangan yang sudah ada sebenarnya secara substansi menurut saya sudah tepat apa yang diatur dalam Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, tetapi saya kira perlu ada Penjelasan yang lebih jelas atau perlu di-*break down*. Jadi Aturan Peralihan Ayat (1) ini kalau Pasal I kalau kita

[252] *Ibid*., hlm. 353.

kaitkan dengan alinea terakhir jadi Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, dan Perubahan Ketiga.

Di Perubahan Pertama dan Ketiga itu jelas bahwa perubahan itu berlaku sejak ditetapkannya. Sedangkan di Perubahan Kedua itu tidak ada kata-kata yang demikian. Oleh karena itu, perlu kita hati-hati di dalam Perubahan Keempat nanti jangan sampai menimbulkan masalah hukum atau masalah ketatanegaraan. Oleh karena itu, di sini yang dimaksud dalam Pasal 1 mengenai:

"Lembaga negara yang ada dan masih tetap berlaku sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini".

Mengingat bahwa di dalam Konstitusi kita, sebetulnya lembaga-lembaga yang baru, seperti tidak banyak. Oleh karena itu, saya mohon di sini dimasukkan saja. Jadi, apa yang dimaksud lembaga-lembaga yang sudah ada itu atau lembaga baru, apa? Jadi, supaya jelas, karena kita tidak ada Penjelasan. Oleh karena itu, sudah tepat memang Aturan Peralihan itu menjembatani dari sesuatu yang belum ada, sudah ada aturannya, tetapi belum ada lembaganya. Bagaimana, siapa yang melaksanakan itu? Ini mengenai Aturan Peralihan.[253]

Pembahasan Aturan Peralihan yang banyak berkaitan dengan eksistensi MPR ternyata masih menjadi pembicaraan. F-UD melalui Hatta Mustafa mengungkit aspek ini kembali.

Kami dari Utusan Daerah pada prinsipnya sepakat bahwa dalam Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan itu dapat menuntaskan problem-problem yang timbul dari amendemen pertama, kedua, dan ketiga. Kalau kita lihat perubahan ketiga dari yang sudah kita putuskan tahun lalu, maka perubahan ketiga itu berlaku sejak tanggal ditetapkan. Dan dalam perubahan ketiga itu juga menyangkut MPR, yaitu Pasal 1, Kedaulatan. Mengenai kedaulatan tadi sudah disitir oleh Pak Astawa dan Pasal 3 Ayat (1):

"MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar".

Dari Pasal I dan Pasal III, MPR yang sekarang ini sebetulnya kalau dia sudah mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan itu, maka sebetulnya untuk Sidang Tahunan yang akan datang

[253] *Ibid*., hlm. 354.

ini pasti tidak bisa lagi kita mengubah atau istilahnya menetapkan Tap-Tap baru yang menyangkut ketetapan apa saja. Kecuali mungkin kita membuat aturan baru mengenai bagaimana kedudukan MPR yang ada sekarang setelah kita menetapkan perubahan ketiga itu? Ini di mana kita mau taruh? Inilah yang tadi dikemukakan oleh Saudara Agun, bahwa di dalam Rapat Khusus PAH Khusus, ini timbul permasalahan apakah MPR ini masih berwenang atau tidak untuk menetapkan Tap baru. Misalnya mengenai perekonomian. Memang dalam aturan yang sudah kita rancang, yaitu Pasal I dan II, segala lembaga Negara yang ada masih tetap berlaku, berarti MPR sekarang masih tetap berlaku. Ini penafsirannya dan segala peraturan perundang-undangan di Pasal II Aturan Peralihan tetap berlaku. Apa ini pengertian kita bahwa MPR yang ada sekarang ini masih tetap berlaku? Walaupun Undang-Undang Dasar kita sudah menyatakan sebetulnya tidak berlaku. Di mana penegasan itu? Apa kita harus sebutkan di dalam Aturan Tambahan bahwa sampai 2004 menunggu MPR hasil pemilu, maka MPR yang sekarang ini masih tetap berlaku sesuai dengan perundang-undangan yang belum diganti. Artinya kalau Undang-Undang Dasar itu kita sudah ganti.

Ini problem yang sebetulnya dikemukakan oleh Saudara Agun tadi dan Pak Astawa sebenarnya. Karena jadi permasalahan yang besar di dalam PAH Khusus untuk menyiapkan Rancangan-rancangan Ketetapan. Mereka ragu dan kita pun di dalam rangka menyusun agenda untuk memberikan pertimbangan-pertimbangan dan mengingat, ini jadi permasalahan. Mengingat Pasal I atau mengingat Pasal III atau mengingat Pasal II. Yang berlaku itu yang mana? Jadi ini Saudara Ketua dan Saudara-Saudara sekalian, kita betul-betul harus menempatkan MPR yang sekarang ini kita kaji betul, apa dia masih berwenang atau tidak lagi? Kalau tidak lagi bagaimana untuk Sidang Tahunan yang akan datang ini saja sudah menimbulkan problem Sidang Tahunan bulan depan. Belum Sidang Tahunan tahun 2003 misalkan kalau masih diperlukan, ini sudah menimbulkan problem baru.

Untuk itu, barangkali saya mengusulkan, kami mengusulkan agar masalah MPR yang sekarang ini pun kita bicarakan dan kita tempatkan bagaimana? Apakah dia masih mempunyai hak-hak seperti MPR yang lalu, di mana dia bisa membuat Tap-Tap dan Tap itu masih berlaku sampai kapan? Dan,

kalau misalnya masih kita belum bisa mengaturnya sekarang, kita diskusikan lebih rinci lagi di masa yang akan datang.[254]

F-PBB melalui Hamdan Zoelva juga mengusulkan perlunya penegasan tentang status Aturan Peralihan dalam UUD 1945 dan persepsi yang sama tentang aturan ini.

Pertama adalah mengenai lembaga-lembaga negara yang baru. Jadi, MPR memang namanya MPR sekarang ini, tapi itu bukanlah sebuah lembaga Negara yang baru. Lembaga negara yang baru MPR itu adalah MPR yang terpilih pada Pemilu 2004 yang akan datang. Dan salah satu unsurnya yang sudah bisa dipastikan adalah ada unsur Dewan Perwakilan Daerah. Sekarang ini belum ada Dewan Perwakilan Daerah, yang ada Utusan Daerah. Jadi MPR yang ada sekarang ini adalah MPR yang lama, jadi bukan MPR yang baru.

Begitu juga dengan DPR-nya. DPR yang ada sekarang ini adalah DPR yang lama. Karena memang tidak DPR yang baru sebagaimana rumusan perubahan Undang-Undang Dasar dalam perubahan kedua. DPR yang baru menurut perubahan Undang-Undang Dasar yang kedua adalah tidak ada lagi yang diangkat, semua dipilih dalam pemilihan umum. Sekarang, posisi DPR itu masih ada yang diangkat. Dengan demikian, DPR kita yang sekarang ini adalah DPR yang lama.

Lalu bagaimana seharusnya kita atur masalah ini? Karena ada beberapa fungsi DPR, fungsi MPR, dan fungsi lembaga-lembaga negara itu yang secara substansial berubah, berubah dari aturan yang lama. Apakah mereka itu hanya bisa melaksanakan aturan-aturan yang baru sesuai dengan perubahan ini ataukah mereka masih juga dapat melaksanakan aturan-aturan yang lama? Saya kira, itu pertanyaannya.

Kalau menurut kami, sepanjang bisa dilaksanakan bahwa MPR dan DPR yang lama bisa melaksanakan fungsi-fungsi yang baru sesuai dengan Undang-Undang Dasar ini. Kemudian, akan tetapi sepanjang fungsi-fungsi yang baru tidak bisa dilaksanakan karena memang belum ada aturan-aturan baru yang mengatur hal itu oleh MPR dan DPR yang sekarang ini, maka dia tetap melaksanakan

[254] *Ibid*., hlm. 355 - 356.

fungsi-fungsi dan peraturan-peraturan yang lama. Jadi, dalam pengertian itulah saya mengartikan Ayat (1) itu. Saya pikir memang perlu kita pertegas.

Contohnya, kewenangan mengangkat Presiden. Menurut aturan yang baru, Presiden diangkat melalui pemilihan umum. Presiden kita yang sekarang ini diangkat oleh MPR. Lalu mengenai pemberhentian Presiden, pemberhentian Presiden menurut undang-undang yang baru adalah melalui *impeachment*. Pelanggaran pasal *impeachment* dan ada mekanisme melalui Mahkamah Konstitusi. Usulan DPR, kemudian pendapat Mahkamah Konstitusi, kemudian diputuskan oleh MPR. Persoalannya, tidak mungkin MPR yang sekarang ini bisa melaksanakan mekanisme pemberhentian Presiden sesuai dengan aturan yang baru. Karena memang belum ada Mahkamah Konstitusi, misalnya. Dan masih ada keterkaitan yang lain bahwa Presiden yang diangkat oleh MPR dengan suatu amanah, misalnya, dia harus melaksanakan Garis-garis Besar Haluan Negara. Itu diatur oleh Ketetapan MPR.

Jadi, sepanjang ada hal-hal yang belum ada aturan pelaksanaannya secara tegas, maka MPR yang ada sekarang ini masih bisa melaksanakan fungsi-fungsinya yang lama, walaupun fungsi itu sudah diubah dalam Undang-Undang Dasar yang baru. Tapi, fungsi yang baru itu tidak bisa dilaksanakan karena memang belum ada aturan pelaksanaannya. Jadi, termasuk misalnya kewenangan MPR membuat aturan-aturan internalnya, mengenai persidangan, Sidang Tahunan, dan lain sebagainya yang masih melaksanakan fungsi yang lama. Karena memang MPR yang baru itu belum terbentuk dan belum ada aturan yang baru mengenai hal itu. [255]

Hamdan kemudian menjelaskan terkait dengan kewenangan MPR.

Dalam kaitan dengan itulah ada kewenangan MPR misalnya, untuk membuat ketetapan-ketetapan yang sifatnya sementara sampai sebelum berlakunya Undang-Undang Dasar yang baru, sifatnya sementara. Jadi, tidak ditujukan untuk yang akan datang.

Kemudian, begitu juga kaitannya dengan DPR. DPR sepanjang bisa dilaksanakan fungsi-fungsi yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini, maka dia bisa

[255] *Ibid*., hlm. 359 - 360.

laksanakan dengan tidak ada masalah. Tapi untuk fungsi-fungsinya yang tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar ini fungsi-fungsinya yang lama, walaupun bertentangan dengan apa, tidak sesuai dengan aturan atau fungsi-fungsi yang baru. Tapi ketika fungsi yang baru itu belum ada aturan pelaksanaannya, maka dia harus melaksanakan aturan-aturan dan fungsi yang lama itu.

Saya berikan contoh. Ini contoh yang mungkin ada semua di *back mind* kita, tapi kita harus buka. Bagaimana misalnya, mudah-mudahan tidak terjadi, kalau terjadi pelanggaran berat yang dilakukan oleh Presiden. Kemudian Presiden dalam waktu yang sampai 2004 ini, Presiden mau dilakukan pemberhentian, misalnya. Ini hanya contoh saja, tidak ada maksud untuk itu. Tapi kita harus bicarakan ini sebab jangan sampai kita agak terpengaruh dengan itu sehingga kita takut dengan aturan begini karena khawatir akan begini. Saya kira tidak perlu itu, kita harus buka semua. Jadi, bagaimana kalau terjadi pelanggaran berat yang dilakukan oleh Presiden. Apakah bisa dilakukan pemberhentian dengan aturan yang lama atau harus melalui aturan baru. Aturan baru ini belum bisa kita pakai. Oleh karena itu, belum kita laksanakan. Kenapa belum bisa kita pakai? Contohnya, belum ada Mahkamah Konstitusi yang akan memberikan pendapat dan itu harus dibentuk dulu, baru bisa *applicable*. Karena itu, prosedurnya masih tetap prosedur Tap MPR No. III/MPR/1978 mengenai memorandum. Masih bisa dilaksanakan berdasarkan itu.[256]

Lebih lanjut Hamdan menjelaskan sebagai berikut.

Jadi, jangan sampai di tengah Aturan Peralihan ini ada *stage* tidak bisa sebuah lembaga negara tidak menjalankan fungsinya dengan baik. Ini jangan sampai terjadi begitu sehingga kita memberikan suatu penafsiran, suatu jalan keluar yang baik dalam Aturan Peralihan ini. Begitu juga dengan Presiden. Presiden menurut versi yang baru adalah dia dipilih oleh rakyat, dia hanya bisa berhenti di tengah jalan jabatannya karena melanggar pasal *impeachment*. Misalnya pasal pemberhentian Presiden. Akan tetapi, Presiden kita ini dibebani suatu amanah oleh MPR untuk menjalankan GBHN. Dan dia dalam menjalankan itu, dia berkewajiban untuk melaporkan kepada MPR. Ini harusnya

[256] *Ibid*., hlm. 360 – 361.

tetap berjalan, ini harus tetap berjalan karena memang Presiden kita ini belum dipilih langsung oleh rakyat. Jadi sampai masa ketika seluruh tatanan baru ini berjalan sesuai dengan aturan yang baru ini, baru itu *full* bisa dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Dasar yang baru.

Jadi, itulah pendapat kami mengenai masalah ini. Oleh karena itu, beberapa hal yang perlu kita pertegas pengertian kita bersama tentang penafsiran dua aturan itu, Aturan Peralihan itu, baik Ayat (1) maupun Ayat (2) itu. Kalau memang tidak dirumuskan secara lengkap, secara jelas, tapi ada suatu kesepahaman yang kita rumuskan dalam risalah bahwa kita maksud itu, ini. Ini perlu dipertegas, jangan sampai ada salah pengertian kita, perbedaan penafsiran yang justru tidak perlu.[257]

Argumen tentang pentingnya penyamaan persepsi di antara anggota PAH I mengenai Aturan Peralihan disampaikan pula oleh Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP.

... hal-hal yang berkaitan dengan Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan ini perlu kita samakan persepsi kita terlebih dahulu, karena memang yang saya amati berkembang, khususnya di Panitia Ad Hoc II dan di Panitia Ad Hoc Khusus menyangkut kewenangan MPR. Jadi, setelah diputuskannya perubahan ketiga menyangkut kewenangan MPR itu. Kemudian muncul pendapat yang mengatakan bahwa MPR ini kewenangannya sudah tidak sebagaimana sebelumnya. Karena perubahan ketiga menyatakan bahwa kewenangan MPR itu hanya menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar. Lalu yang kedua melantik Presiden. Dan yang ketiga *impeachment* itu yang berkaitan dengan pertanggungjawaban Presiden. Memang ini yang perlu disamakan terlebih dahulu persepsinya sebelum kita masuk kepada rumusan redaksional.

Pertama yang ingin saya sampaikan di sini adalah Aturan Peralihan Pasal II Undang-Undang Dasar kita yang menyatakan bahwa:

"Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini".

Kita harus memahami bahwa Undang-Undang Dasar yang kita pegang sekarang ini adalah hasil dari Dekrit 5 Juli

[257] *Ibid.*

1959. Kita tahu bahwa Undang-Undang Dasar itu sudah mengalami tiga kali perubahan. Jadi sejak ditetapkan 18 Agustus 1945, lalu itu diubah menjadi Undang-Undang Dasar RIS pada Desember 1949. Itu sudah berubah itu, sudah Parlementer. Lalu dari RIS juga mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950. Lalu kemudian berubah lagi kembali menjadi Undang-Undang Dasar 1945 dalam Dekrit 5 Juli 1959 itu. Di semua Undang-Undang Dasar kita yang mengalami perubahan itu, apakah yang ditetapkan tahun 1945, apakah yang tahun 1949, apakah yang tahun 1950, dan yang ditetapkan terakhir tahun 1959.

Dalam Aturan Peralihannya, semua mengatakan substansi yang sama. Bahwa segala badan dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum dibuat ketentuan yang baru. Jadi, menurut saya, tidak benar pendapat yang mengatakan bahwa Aturan Peralihan Pasal II itu hanya berlaku menyangkut peraturan perundang-undangan selama atau sebelum kemerdekaan, sebelum 18 Agustus 1945. Karena pendapat ini mengemuka di Panitia Ad Hoc II dan Panitia Ad Hoc Khusus, seakan-akan Ketentuan Pasal II Aturan Peralihan itu hanya berlaku sebelum ditetapkannya Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 18 Agustus, itu menyangkut perundang-undangan yang dibuat oleh Belanda maupun Jepang.

Saya pikir itu yang perlu kita luruskan. Karena semua perubahan, empat kali perubahan Undang-Undang Dasar kita itu semua mengatakan Aturan Peralihan seperti itu. Sekadar contoh saja, undang-undang yang sekarang dibahas oleh Dewan ini, menyangkut perbendaharaan negara, misalnya. Itu sebenarnya sebelum kita membahas revisi tentang Undang-Undang Perbendaharaan Negara, sampai sekarang kita masih menggunakan hasil ICW, itu produk Belanda, sampai sekarang kita masih, masih kita pegangi itu. Atau Undang-Undang tentang Grasi tahun 1950 misalnya, itu adalah produk dari Undang-Undang Dasar Sementara, RIS tahun 1949.Jadi itu masih kita pegangi baru sekarang inilah akan kita revisi Undang-Undang Grasi itu. Jadi, ini yang ingin saya sampaikan untuk yang pertama, sehingga Pasal II Aturan Peralihan sebenarnya masih berlaku untuk kita sekarang ini.

Hanya saja menyangkut kewenangan MPR karena inilah kemudian yang mengemuka. Yang muncul ke permukaan

adalah apakah Sidang Tahunan Agustus 2002 itu masih memungkinkan MPR untuk mendengar dan membahas laporan atas Putusan Majelis yang dilakukan oleh lembaga negara. Misalkan DPR, DPA, Mahkamah Agung, dan BPK itu, termasuk juga Presiden, apakah masih berwenang? Menurut saya, jelas itu karena keberadaan MPR sebagaimana hasil perubahan ketiga, itu baru bisa dilakukan atau baru bisa berlaku ketika MPR itu sudah dalam bentuk sebagaimana yang diatur dalam Perubahan Ketiga yang terdiri dari DPR dan DPD. Dan, DPD itu baru akan lahir pada tahun 2004.[258]

Selanjutnya, Lukman menyatakan.

Oleh karenanya, mungkin kita perlu pengklasifikasian, mana-mana saja di antara sejumlah pasal yang telah mengalami perubahan sejak perubahan pertama sampai ketiga dan nanti keempat. Itu yang bisa langsung berlaku karena tidak membawa implikasi kepada institusi lain. Dan mana yang belum bisa berlaku meskipun itu sudah diputuskan, dan putusannya itu ditetapkan dan berlaku pada saat diputuskan. Sekadar contoh saja, hal-hal yang menurut saya belum bisa langsung dilaksanakan itu adalah hal-hal yang berkaitan dengan, contohnya pemilihan atau pengangkatan hakim, termasuk Hakim Agung. Meskipun Perubahan Ketiga mengatakan bahwa itu harus diangkat oleh Komisi Yudisial, misalnya tapi itu karena Komisi Yudisial belum ada maka belum bisa dilakukan sehingga masih menggunakan ketentuan yang lama, meskipun perubahan ketiga telah mengubah ketentuan itu.

Lalu juga tadi yang disampaikan oleh Saudara Hamdan, pembuktian dugaan DPR atas pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden atau Wakil Presiden. Selama Mahkamah Konstitusi belum ada, belum bisa itu diterapkan, lalu juga DPD, dan yang lain sedangkan yang bisa langsung berlaku menurut saya hal-hal yang berkaitan dengan misalnya, kewenangan memberikan pertimbangan atau persetujuan yang dimiliki oleh DPR, dalam hal pengangkatan duta besar atau dalam hal memberikan amnesti atau abolisi. Itu sudah bisa langsung dilakukan, karena itu tidak membawa implikasi kepada lembaga negara yang lain dan itu bisa langsung dilakukan. Juga yang berkaitan dengan pemerintahan daerah, HAM, yang berkaitan dengan

[258] *Ibid*., hlm. 361 - 362.

pertahanan, keamanan negara, dan lain sebagainya, itu bisa langsung dilakukan.

Jadi, Saudara Ketua, saya pikir itulah hal-hal yang menurut saya perlu kita cermati betul mana-mana saja yang bisa langsung berlaku dan mana-mana yang belum bisa berlaku. Khusus menyangkut Aturan Peralihan ini maka saya berpendapat, sebaiknya kewenangan MPR itulah yang diatur dalam Aturan Peralihan ini, paling tidak sampai tahun 2004. Jadi MPR sampai tahun 2004, itu sebenarnya seperti apa dan itu memang harus diatur dalam Aturan Peralihan.[259]

A. M. Luthfi dari Fraksi Reformasi, kemudian menanggapi beberapa pendapat di atas sebagai berikut.

Tadi Saudara Agun itu menyatakan, dia yang awal sekali berbicara. Ini kita perlu betul punya persepsi yang sama dan memperhatikan hal-hal yang sisa karena kita belum punya pengalaman untuk mengamendemen ini, yaitu tentang Aturan Peralihan. Saudara Hamdan Zoelva mengatakan, persepsi yang dia lihat tentang Aturan Peralihan tentang lembaga-lembaga yang ada, baik namanya badan atau pun peraturan atau semacam itu. Ini kalau ini sepakat, harus jelas ditulis. Yang semacam kedua ini saja barangkali itu bisa mengkaburkan.

Jadi saya sepakat, kita perlu duduk betul untuk mengartikan peralihan kita itu bagaimana. Banyak lembaga yang akan jadi soal kalau kita tidak sepakat, sebut saja MPR. Seolah-olah di luar itu dikatakan MPR sekarang itu sudah tidak ada, tidak berhak memanggil Presiden, tidak berhak ini-itu. Itu pandangan yang keliru. Jadi, lembaga yang ada ini adalah MPR yang lama, yang baru belum dibuat. Jadi, MPR ini kita perlu bicara, banyak lembaga-lembaga yang lain yang perlu kita bicarakan dan samakan persepsinya, banyak itu. Nanti saya kira setelah ini selesai, kita, saya kira harus ada waktu untuk duduk betul-betul memikirkan ini.

Ini tentang Aturan Peralihan ini. Jadi, seperti kita ketahui kenyataan. Amendemen pertama kita laksanakan dengan mulus, perasaan saya. Amendemen kedua, kita selesaikan juga dengan mulus sehingga tidak ada masalah apa-apa. Pada waktu amendemen ketiga, kita bicarakan setelah kita susun. Di sana memang mulai ada masalah yang buat suasana agak alot. Tetapi, setengah jam terakhir itu memang

[259] *Ibid.*

> semangat semua fraksi, bahkan semua DPP-nya saya lihat. Semuanya itu ingin ada kesepakatan supaya ini jangan macet, saya pikir begitu sehingga kelihatan pengambilan keputusan itu agak lucu juga, kalau saya lihat. Seolah-olah putusan ini di dalam bentuk paket, sehingga banyak hal-hal yang belum jelas. Beberapa keputusan diambil di amendemen ketiga ini ada kaitannya dengan amendemen empat yang sedang kita bicarakan.[260]

Andi Mattalatta dari F-PG berpandangan sebagai berikut.

> Sebenarnya Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan ini gampang-gampang susah, Pak. Saya bisa mengatakan gampang, kalau kita membahasnya dalam perspektif Konstitusi secara murni. Tapi, saya juga bisa menganggapnya susah kalau kita membahasnya tidak dalam rangka perspektif Konstitusi secara murni, tapi ditumpangi kecurigaan-kecurigaan dan mungkin kepentingan-kepentingan politik praktis. Karena itu, untuk membuat pembahasan ini lebih gampang, sengaja kita memasuki suasana yang sedikit rileks Pak. Kita dalam proses relaksasi politik. Jadi, mungkin hanya dengan demikian kita bisa menemukan Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan yang cocok. Kalau tidak ada relaksasi politik kita akan berkelahi di sini.[261]

Dalam pemaparannya, Andi Mattalatta mengemukakan tiga fungsi Aturan Peralihan dan meminta agar anggota PAH I menyepakati fungsi-fungsi tersebut.

> Yang pertama, Aturan Peralihan ini mengantar kita untuk mencapai sebuah titik tujuan. Titik tujuan yang kita harapkan adalah Pemilu 2004 dengan sistem yang baru dengan lembaga-lembaga negara yang baru. Jadi, Aturan Peralihan ini adalah sebuah *bridgin*g yang mengarah ke sana, bukan mengarah kepada titik tujuan yang lain. Ada keyakinan ke situ Pak.
>
> Selama kita mengarah ke titik tujuan ke sana, harus ada keyakinan bahwa tidak boleh ada kekosongan-kekosongan hukum, mulai dari titik awal sekarang ini sampai ke titik tujuan. Tidak boleh ada kekosongan hukum, itu yang kedua.

[260] *Ibid*., hlm. 364.
[261] *Ibid*., hlm. 366.

> Yang ketiga, tidak boleh ada penafsiran ganda terhadap hukum apa yang berlaku, mulai dari titik awal sampai titik akhir. Semua institusi dan instrumen kenegaraan harus tetap berfungsi, mulai dari titik awal sampai titik tujuan. Kalau institusinya tidak ada, pakai institusi yang paling cocok buat itu. Kalau hukumnya tidak ada, pakai hukum yang lama.[262]

Selanjutnya, Andi Mattalatta menyarankan agar aturan mengenai posisi MPR dan posisi Presiden juga dicantumkan dalam Aturan Peralihan. Berikut pemaparannya.

> Karena itu, berdasarkan ketentuan-ketentuan itu, aturan-aturan itu saya minta supaya posisi MPR dan posisi Presiden disisipkan di sini Pak. Ya, kalau ketentuan umum mengatakan sepanjang aturan yang lama, aturan baru belum ada, aturan lama yang berlaku. Gampang diucapkan Pak. Tapi, di sini saja tadi sudah timbul sekian banyak debat. Karena itu, sebaiknya di dalam Aturan Peralihan disebutkan secara jelas. Posisi MPR sekarang ini MPR 2004 atau MPR 1999? Presiden yang ada sekarang ini Presiden 2004 yang dipilih secara langsung atau Presiden yang diberi tugas oleh MPR pada 1999 yang lalu. Itu harus diperjelas Pak supaya tidak perlu kita terlibat dalam perdebatan-perdebatan yang tidak perlu. Kalau kita sepakat bahwa Presiden yang ada sekarang sampai 2004 adalah Presiden yang seolah-olah 2004, kalau itu kesepakatan kita, baik, tapi kalau tidak, ya jangan juga kita memaksakan ke sana.[263]

Sutjipno, F-PDIP, menyoroti arti dan fungsi Aturan Peralihan dalam UUD 1945 yang disampaikan oleh F-PG.

> ... Pak Andi tadi katanya tujuan akhir, ternyata bukan tujuan akhir. Hanya saya mengingatkan saja mau akhir, mau tidak, mau transisi, mau *intermediate*. Maka, saya membawa masalah yang lebih besar, bukan hanya Sidang Tahunan 2002, tapi saya bawa ke Pemilu 2004 sebagai urgensi tertinggi bangsa Indonesia dalam menjalankan demokrasinya yang akan diterapkan ini nanti.
>
> Untuk itu, maka perlu ada *rechtszekerheid*, salah satu *rechtszekerheid* ini tampaknya nanti bisa ditampung dalam forum Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan. Namun, kami mencoba untuk meluruskan dulu supaya nanti

[262] *Ibid*., hlm. 366.
[263] *Ibid*., hlm. 367.

apa yang kami terapkan menjadi benar. Tentunya cara meluruskannya kami hanya menggunakan kesepakatan atau *agreement*. Kalau ini benar, maka pelaksanaannya begitu. Jadi, pakai kalimat "*if*" (kalau). Aturan Peralihan itu pada dasarnya adalah menghindari *rechtsvakuum* alias kevakuman hukum/kekosongan hukum, pertama itu.

Yang kedua, Aturan Peralihan adalah oleh karena belum ada aturan yang baru, itu jelas. Karena belum ada aturan baru, maka akibatnya perlu ada Aturan Peralihan yang ada di dalam. Mengapa? Karena akan memberikan legitimasi kepada berlakunya aturan yang lama sampai ada aturan yang baru sehingga yang lama menjadi *van rechtswege nietig*. Gamblangnya begitu kira-kira, itu batal demi hukum, betul Pak ya? Bagaimana Pak? Bisa, pokoknya dibolak-balik gampang Pak, gampang sekali. Itu mengenai Aturan Peralihan. [264]

K.H. Yusuf Muhammad dari F-KB menanggapi pernyataan F-PG sebagai berikut:

Pembahasan yang kita gambarkan bisa sulit, bisa mudah ini, tergantung ukuran kita dan saya melihat ukurannya tidak seperti yang disampaikan Pak Andi Mattalatta tadi. Karena kalau titik tujuan dari Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan itu hanya 2004 itu menurut saya bukan mengurangi ketegangan, tapi mengerucutkan ketegangan sehingga saya cenderung ingin mengatakan bahwa kepentingan amendemen itu kan paradigma demokratisasi, paradigma *check and balances*. Artinya, proporsionalisasi dan keseimbangan kewenangan dari semua pihak. Saya kira bahasa Indonesia masih bisa kita jadikan bahasa untuk komunikasi kita di ruangan ini. Kalau kita kembali ke paradigma itu, ya sebetulnya Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan itu bisa menjadi sederhana saja, sekali pun perlu kejelasan-kejelasan. Yang diperlukan barangkali memang penegasan terhadap hal-hal yang kemudian agar tidak menjadi *debatable*. Kalau kita bicara tentang Tap-Tap, ini kan memang sejak awal Tap-Tap itu bermasalah. Karena itu *kan* penafsiran dari Pasal 3 bahwa MPR menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara. Ini daripadanya ini, kata daripada tiba-tiba menjadi sangat penting.

Jadi kalau hal-hal yang *debatable* ini kemudian bisa kita berikan penegasan, mungkin diperlukan rumusan-rumusan

[264] *Ibid*., hlm. 369.

yang jelas tentang itu sebab kalau tidak, maka tingkat kontroversinya makin tinggi itu. Belum lagi kalau kita bicara tentang Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Tertib atau Susunan dari Perundang-undangan, di mana mungkin kita akan bicara soal posisi Tap di satu sisi, kita bisa bicara tentang soal Perpu di sisi lain. Yang di situ diletakkan di bawah undang-undang. Padahal, pada posisi yang sejajar hanya karena soal darurat waktu dan darurat masalah.

Karena itu, pilihannya *kan* hanya dua itu. Kita berlakukan ketentuan yang lama atau kemudian kita berlakukan ketentuan yang baru. Aturan yang lama atau aturan yang baru. Jangan sampai kita ini tidak pakai aturan yang lama, tidak pakai aturan yang baru, itu artinya tanpa aturan. Kalau kemudian kita sepakati bahwa ada hal-hal yang langsung dan tidak tergantung, lalu ada hal-hal yang tergantung. Di antara dua itu ada hal-hal yang sangat *interpretable* memang, tapi saya kira yang *interpretable* itu pun masih saja bisa kita berikan ukuran dan bisa kita berikan penegasan. Dan, itu mungkin saya tidak tahu.

Apakah kita artinya harus memberikan penegasan kepada permasalahan demi permasalahan karena kita khawatir interpretasi? Kalau kita mau berpikir sederhana, contoh yang disampaikan Pak Hamdan Zoelva misalnya tentang *impeachment*. [265]

K.H. Yusuf Muhammad kemudian mengaitkan *impeachment* dengan MK.

Saya kira contoh itu *kan* jawabannya jelas, ketika memang belum ada aturan baru karena *impeachment* tergantung kepada Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi jelas tidak ada sehingga tidak mungkin proses yang disebut di pasal yang baru itu akan berjalan, maka kita kemudian kembali kepada aturan yang lama. Saya kira itu sesuatu yang biasa-biasa saja.

Yang kita jadikan pertanyaan itu kalau saya justru kepada yang ketiga itu, yang *interpretable*, yang bisa ditafsirkan sekarang dilakukan atau bisa ditafsirkan tidak sekarang dilakukan, bisa berbeda pendapat. Misalnya, yang jadi pertanyaan saya kalau kemudian tidak ada rumusan tentang bagian dari lembaga negara. Misalnya, tidak ada rumusan di dalam hasil amendemen ini tentang bagian dari lembaga negara. Contohnya mungkin, minta maaf, ada Utusan

[265] *Ibid*., hlm. 372 - 373.

> Golongan, ada TNI/Polri, jika kemudian tidak dikatakan apa-apa oleh amendemen, oleh Aturan Peralihan, oleh Aturan Tambahan. Itu terus nanti kita katakan sebagai apa? Dia menjadi bagian dari lembaga negara yang namanya MPR ini. Apakah kemudian berpengertian berlaku apa yang sudah di-amendemen atau bisa berpengertian tidak berlaku.
>
> Sekali pun saya sependapat dengan apa yang disampaikan Pak Astawa tentang tidak diperlukannya Aturan Tambahan Ayat (1) itu dan juga mungkin tidak diperlukannya Aturan Tambahan Ayat (2) untuk dinyatakan di tempat ini. Apalagi ada, kemarin kalau tidak salah waktu kira Rapat Pleno Badan Pekerja itu PAH II itu punya rekomendasi tentang Mahkamah Konstitusi. Artinya, substansinya itu sudah ada di tempat lain, sekali pun tempat lain itu *subhat* juga, bermasalah juga itu. Karena posisinya yang disebutkan sebagai di luar dari tiga kewenangan MPR.
>
> Jadi, saya mengusulkan kalau paradigma yang kita maksudkan dengan demokratisasi, proporsionalisasi, dan keseimbangan kewenangan itu tidak tergantung kepada Bapak. Saya kira kita tegaskan saja bahwa sesuatu itu berjalan sebagaimana mestinya. Dan, yang kedua hal-hal yang terserah rumusannya, tergantung kepada sesuatu yang lain, itu berarti dia pada posisi belum dapat dilaksanakan sekali pun amendemen ini sudah ditetapkan. Hanya memilah-milah ini yang mungkin dimaksudkan Pak Luthfi tadi. Kita perlu duduk dengan tenang memilah-milah dari tiga wilayah persoalan yang akan menanggung resiko dari Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan. Itu yang perlu kita letakkan secara benar.[266]

Pimpinan rapat, Harun Kamil, memberikan beberapa catatan yang merangkum pandangan-pandangan sebelumnya karena rapat akan diskors.

> ... *pertama* dalam membahas ini dan tidak hanya sekarang, dulu maupun akan datang supaya secara rileks tapi serius sehingga hasil yang dicapai tidak menimbulkan ketegangan dan yang membahas juga tidak tegang, *kan* begitu.
>
> Yang *kedua*, Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan ini adalah sebagian proses daripada masa transisi dan juga ada proses karena tidak bisa diatur di pasal-pasal diatur

[266] *Ibid.*

di Aturan Tambahan, yang artinya itu harus kita *rembug*-kan. Untuk itu, yang ketiga harus ada persepsi yang sama dari kita semua tentang apa yang kita susun mengenai Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan sebab kita yang akan menyusun ini semua. Dan, yang keempat adalah tentu dikaitkan dengan masa transisi adalah diputuskan Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dengan titik tahun 2004. Dan utamanya yang harus kita lihat adalah lembaga MPR dan lembaga Presiden, itu yang eksklusif mesti disebut.

Mengenai MPR itu tentang masalah kewenangan MPR itu sendiri termasuk kemudian Tap-Tap MPR, kemudian mengenai masalah Sidang Tahunan. Yang mengenai Presiden terkait masalah *impeachment*, misalnya *kan* begitu. Jadi kalau kita lihat dari sini, berarti di Aturan Peralihan Pasal I dan Pasal II, terutama di Pasal I harus dipertegas tentang kelembagaan di sini yang harus kita rumuskan di sini, sedangkan yang di Aturan Tambahan Ayat (1) disepakati dihapus. Ayat (2) tampaknya tadi memang tidak boleh ekslusif Mahkamah Konstitusi ini. Tapi, memang di Aturan Tambahan ini memerintahkan kepada DPR dan Pemerintah untuk membuat peraturan yang lebih lanjut berupa undang-undang sebagai bahasan daripada perubahan-perubahan ini.

Misalkan yang mengenai, ketiga mengenai Penjelasan, itu masih belum ada persepsi yang sama, sebab ada kekhawatiran kalau dihapus sama sekali apakah cukup jelas? Ada yang berpikiran supaya Tap memberikan Penjelasan. Sementara Tap ini sendiri bermasalah. Ada yang berpendapat sampai 2004. Ada juga sekarang harus sudah tidak ada. Sementara ada yang beranggapan *totally* tidak lagi ada Penjelasan.[267]

Seusai skors, rapat dilanjutkan. Patrialis Akbar yang mewakili Fraksi Reformasi menyampaikan pandangannya mengenai Aturan Peralihan dikaitkan dengan keberadaan Tap MPR dan lembaga-lembaga negara.

Kalau kita bicara aturan peralihan saya kira memang ini harus tuntas kita bicarakan pada perubahan yang keempat ini karena kalau dalam Aturan Peralihan ini belum jelas apalagi kita melihat sendiri kenyataan bahwa kita masih berbeda pendapat terhadap bagaimana pelaksanaan

[267] *Ibid*., hlm. 374.

Undang-Undang Dasar yang sudah kita amandir tiga kali, ini tidak akan mengalami kesulitan kemudian hari. Tentunya kita yakin perbedaan sekarang ini tentu dalam rangka memperkaya dan menyatukan pikiran-pikiran kita semua sehingga masyarakat pun tidak *confused*. Kalau kita *confuse*, bagaimana masyarakat? Tentu akan lebih *confused* lagi.

Kalau menurut pengamatan kami bicara tentang Aturan Peralihan paling tidak tiga hal yang secara besarannya bisa kita bicarakan, yaitu:

1. Eksistensi lembaga-lembaga yang sudah ada;
2. Peraturan peruandang-undangan yang sudah ada;
3. Berkenaan dengan sistem ketatanegaraan yang berlaku, baik sebelum Undang-Undang Dasar ini dilakukan perubahan maupun juga sistem ketatanegaraan yang akan kita berlakukan ke depan.

Ini tiga besaran menurut kami. Bicara mengenai Pasal I Aturan Peralihan ini, di sini kita sudah menyatakan bahwa segala lembaga yang ada tetap berlaku sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar.

Kami kira kalimat yang berkenaan dengan sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar ini juga masih rancu. Mungkin kita harus tinjau kembali kenapa? Karena tidak semua persoalan-persoalan lembaga negara-negara itu diatur secara eksplisit oleh Undang Undang Dasar, kami khawatir kalau kita membatasi bahwa sepanjang melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar ini juga bisa ditafsirkan melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar yang sudah kita amendemen ini sehingga lembaga-lembaga negara yang tidak tertulis secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar pun juga akan menjadi masalah. Oleh karena itu, kita setuju bahwa lembaga negara yang ada itu masih tetap berlaku sepanjang belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. Ini satu.

Kedua, berkenaan dengan masalah peraturan perundang-undangan atau ketatanegaraan. Peraturan perundang-undangan yang ada, dalam Pasal II ini saya kira ini sudah tepat, namun persoalan yang kita persoalkan tadi adalah berkenaan dengan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan Ketetapan MPR. Sekali lagi kami

ingin menekankan tentang masalah Tap MPR ini. Memang kita sudah melakukan satu perubahan paradigma sistem ketatanegaraan kita ke depan, di mana kita menginginkan sistem presidensiil. Kalau dikatakan murni, ini juga tidak murni. Saya kira, tidak ada juga di dunia ini yang murni melaksanakan satu sistem, itu mesti ada campurannya.

Oleh karena itu, kami berpikir Tap ini sesungguhnya masih bisa diberlakukan, artinya MPR masih bisa diberikan kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan-ketetapan MPR, meskipun Ketetapan-ketetapan MPR itu tidak bisa dijadikan alat untuk menjatuhkan Presiden tetapi Ketetapan-ketetapan MPR itu adalah mengatur kebijakan-kebijakan secara nasional sehingga wakil-wakil rakyat yang berada pada MPR itu pun juga masih mempunyai makna arti dalam melaksanakan tugas masing-masing.[268]

Patrialis Akbar kemudian menyampaikan pandangan mengenai sistem ketatanegaraan.

Kemudian, yang berkenaan dengan sistem ketatanegaraan. Kami mencoba melihat penerapan dari amendemen kita ini dibagi dalam tiga hal. *Pertama*, ada yang bisa dilakukan, bahkan dengan sendirinya itu sudah berlaku bahkan sudah diberlakukan pada saat ini. Kalau kita lihat, itu rata-rata dari amendemen pertama dan kedua, itu sudah banyak yang bisa dilakukan, atau itu memang sudah berlaku dengan sendirinya.

Kedua, ada yang memang belum bisa dilakukan atau tidak mungkin itu bisa kita anggap berlaku karena kita harus menunggu satu proses produk hukum lebih lanjut. Itu semua segala sesuatu yang menyatakan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Ketiga, mengenai sistem pemerintahan atau sistem ketatanegaraan tadi, ada yang baru bisa kita berlakukan setelah periode 2004 dan itu dengan urutannya. Misalnya, kalau kita bicara tentang masalah *impeachment* itu ada kaitannya dengan masalah pemilihan Presiden secara langsung. Kalau pemilihan Presidennya belum dilakukan secara langsung maka *impeachment*-nya tidak bisa kita lakukan seperti ini karena ini adalah berbeda keberadaan atau sistem ketatanegaraan kita itu sudah sangat berbeda dengan masa lalu. Jadi, harus kita ke depan ini harus kita sisir ke dalam tiga hal dan itu secara detail dan eksplisit

[268] *Ibid*., hlm. 379 - 380.

kita cantumkan dalam Aturan Peralihan. Mana yang bisa kita lakukan, mana yang memang harus kita lakukan berdasarkan aturan-aturan hukum lebih lanjut, mana yang baru kita berlakukan setelah pemilihan umum atau kita berlakukan pada pemilihan umum yang akan datang, apakah 2004, dan sebagainya.

Jadi, harus kita jelas sehingga kalau sudah ada kotak-kotak seperti itu tentu tidak akan ada lagi interpretasi yang berbeda. *Nah*, kita dengan Pak Asnawi saja sudah berbeda, saya kira dengan pendapat-pendapat tadi yang lain. Pak Asnawi mengatakan semuanya langsung, tapi itu *kan* sesuatu yang tidak mungkin. Sesuatu yang tidak mungkin diberlakukan. Bagaimana *impeachment*? Padahal, sistem kita yang dulu kita lakukan bukan dengan pemilihan Presiden secara langsung. Jadi, ada hubungan fungsionalitas atau kausalitet sebab akibat satu pasal dengan yang lainnya.[269]

Pembicaran tentang eksistensi MPR kembali disambung oleh Rully Chairul Anwar dari F-PG. Berikut pemaparannya.

Jadi sebaiknya ada klausul dalam Aturan Peralihan ini lebih eksplisit mengenai MPR, misalnya kita katakan bahwa sebelum MPR terbentuk sesuai dengan perubahan Undang-Undang Dasar ini, maka MPR yang ada sekarang masih dapat melaksanakan tugas dan kewajiban sesuai dengan tugas yang melekat pada saat pelantikan MPR, itu misalnya. Ini bahasa diperhaluslah, intinya begitu. Sehingga ini memberikan payung kepada kita sampai terbentuk MPR yang baru, jadi tugas-tugas MPR itu masih diberikan sampai tahun 2003/2004 MPR. Sedangkan fungsi tugas untuk Presiden dan DPR, itu yang penting adalah bagaimana dia mengawal sampai proses transisi ini bisa diselesaikan.

Jadi persoalan sampai dengan masa transisi, ini membutuhkan kearifan kita untuk menyikapi lembaga-lembaga negara yang walaupun sudah ada bentuknya, tapi tidak bisa sepenuhnya kita katakan dia harus berlangsung dengan perubahan Undang-Undang Dasar. Karena berbagai masalah tadi. ini khusus MPR, saya lihat ini menjadi kunci bahwa di Aturan Peralihan, tidak bisa kita mengatakan bahwa Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar itu bisa serta-merta berlaku. Karena kalau itu diberlakukan itu

[269] *Ibid*., hlm. 381.

perdebatan bahwa dia sama dengan DPR dan Presiden posisinya. Karena sudah aturan baru di-amendemen ketiga itu, tidak bisa dikecualikan tanpa ada Aturan Peralihan yang khusus untuk di Konstitusi. Dan untuk itu, yang ketiga adalah yang dalam jangka panjang, memang Tata Urut Perundangan sebaiknya tugas MPR berikutnya setelah terbentuk MPR baru, dia tidak lagi mem-*product* Tap-Tap MPR, karena semuanya menjadi jelas bahwa perubahan Undang-Undang Dasar langsung pada Undang-Undang Dasar daripada undang-undang. Saya pikir pokok pikiran ini sengaja kami coba sampaikan, karena Aturan Peralihan ini nanti kita tidak manfaatkan sebaik-baiknya. Kita tidak punya wadah lagi untuk menyelesaikan, memang masalah *dispute* ini semua. Kalau *dispute* ini terjadi dan Sidang Tahunan kita tidak berpendapat untuk mencari penyelesaian yang sebaik-baiknya, mungkin agak sulit kita untuk keluar dari masalah krisis Konstitusi. Mungkin saja itu terjadi.

Di luar masalah lain, di luar masalah Pasal 6A Ayat (3), itu masalah-masalah yang bisa diselesaikan, tapi ini lebih penting karena ini sudah menjadi kesepakatan kita bahwa MPR-nya sudah akan terbentuk seperti itu, tinggal kita sama-sama rilekslah kata Pak Andi, untuk mengatakan bahwa Aturan Peralihan ini kita minta untuk Pasal MPR itu eksplisit sajalah. Dia dibolehkan untuk melaksanakan fungsi dan tugas atau kewajiban sebagaimana pada saat pelantikan.[270]

Pataniari Siahaan dari F-PDIP menegaskan perlunya persamaan persepsi dalam memahami Aturan Peralihan.

Marilah kita kembali pada semangat awal waktu menyusun amendemen. Amendemen dilakukan adalah menjawab tantangan jaman, mengenai keterbatasan-keterbatasan dan adanya prinsip-prinsip demokrasi yang tidak tertampung secara baik dalam Undang-Undang Dasar 1945 kita yang lama. Dari situ kami berangkat dan sama-sama bersepakat bahwa dalam pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 yang lama itu banyak masalah-masalah yang berdasarkan kepada paradigma pemikiran pada saat lalu tersebut. Yang pada dasarnya pemikiran tersebut adalah cara berpikir, katakanlah namanya era industrialisasi yang terjadi pada Undang-Undang Dasar 1945 adalah sentralisme kekuasaan

[270] *Ibid*., hlm. 385.

di MPR yang diteruskan kepada Presiden. Karena ini persoalan-persoalan mendasar sebetulnya.

Jadi kita dalam era reformasi sekarang ini, ingin mandiri demokratis untuk membuat bangun kekuasaan negara itu menjadi lebih horizontal. Sehingga yang sekarang terjadi kalau kita gambarkan, lembaga-lembaga negara dalam amendemen ini, dia tidak lagi ada sentralisme pada MPR yang membagi kekuasaan kepada lembaga lain, tapi dia menjadi seperti orkes simfoni, di mana pemainnya banyak, ada bermain bass, ada main gendang, ada main melodi, semua itu bermain sama-sama dalam satu aturan yang diatur Undang-Undang Dasar, itu pengertiannya. Jadi paradigmanya saya pikir perlu kita sepakati bersama dulu, supaya kita mengerti apa yang menjadi prinsip-prinsip dasar di dalam melakukan perubahan.

Kami tadi mengatakan, bahwa yang diatur dalam Aturan Peralihan ini adalah agar sebetulnya, bukan agar yang lama tetap bisa eksis, supaya dia jangan terbalik-balik. Yang kita adalah agar yang baru ini tetap berjalan, untuk itu dijembatani dengan Aturan Peralihan. Prinsip ini merupakan prinsip dasar yang harus masuk dalam Aturan Peralihan. Untuk itu aturan-aturan baru yang disahkan oleh amendemen, itu yang tidak boleh ditawar-tawar lagi, justru yang lama disesuaikan kepada yang baru. Ini cara berpikirnya bukan yang baru ditarik ke yang lama, tapi yang lama ini ditarik ke yang baru.[271]

Pataniari kemudian menyepakati keterangan Asnawi Latief.

Dalam konteks ini kami sangat sepakat dengan keterangan Pak Asnawi Latief, karena sebetulnya Undang-Undang Dasar sudah langsung berlaku ditetapkan, walaupun memang ada persoalan-persoalan, tidak ada kata-kata misalnya amendemen kedua. Tapi kalau kita membaca Undang-Undang Dasarnya *kan* ditetapkan oleh MPR. Sebetulnya paripurna itu yang tertinggi, bukan Ketua MPR dengan SK-nya sebetulnya dan bukan juga lembaga MPR, tapi justru forum paripurna-lah yang tertinggi, sudah sah sebetulnya. Bahwa konsekuensi logisnya berbagai aturan di dalam Undang-Undang Dasar tersebut langsung dilaksanakan. Tadi Pak Asnawi menggambarkan yang paling nyata adalah yang sekarang menjadi perdebatan, yaitu

[271] *Ibid*., hlm. 386 - 387.

masalah penetapan duta besar termasuk pertimbangan duta besar.

Kemudian kita melihat dengan demikian, maka sebetulnya Aturan Peralihan mengatakan bahwa walaupun sistem *rekruitment* daripada lembaga-lembaga Negara yang ada dulu itu tidak seperti diatur dalam rumusan baru. Sebenarnya otomatis mereka sudah berfungsi seperti yang dimaksud oleh Undang-Undang Dasar yang baru. Ini saya pikir yang namanya perkecualian dalam Aturan Peralihan, inilah dia. Jadi lembaga yang sekarang sudah ada itu otomatis sudah melaksanakan apa yang sudah baru. Sehingga kalau kita baca Ayat (1) Aturan Peralihan, di situ jelas dikatakan lembaga-lembaga negara tersebut selama melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar yang baru ini maksudnya, yang kata "ini"-nya. Jadi kata "ini" di sini menjadi sangat strategis.[272]

Soedijarto dari F-UG mengusulkan agar Aturan Peralihan dihapuskan saja dari UUD 1945.

Jadi menurut saya kalau kita nanti merumuskannya lebih baik, tidak perlu ada peralihan lagi. Tidak perlu lagi ada tambahan seperti kita baru merdeka, belum ada apa-apanya. Jadi, *logic* kita itu masih *logic* tahun 1945. Bukan *logic* kita sudah punya Undang-Undang Dasar yang kita sempurnakan yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Kita negaranya sudah mempunyai wilayah, sudah *legitimate* di dunia, sudah anggota PBB, sudah semuanya. Tapi masih pakai transisi-transisian. Jadi karena ini kita diskusinya nanti sampai rumusannya nanti final, tolong direnungkan kembali apakah memang benar ketentuan Peralihan itu diperlukan ada. Seperti misalnya ini hanya untuk koreksi kita bersama. Tap No. VII tentang TNI/Polri masih ada sampai 2009 di MPR, itu diskusinya *kan* karena TNI/Polri dipandang belum waktunya untuk demi negara dan bangsa yang utuh ini ikut serta dalam pemilu. Tetapi ternyata anggota yang sama di DPR malah ikut mengusulkan, lupa rapat kita tahun 2000 itu.[273]

Zain Badjeber dari F-PPP melontarkan beberapa pendapat sebagai berikut.

Saya kira seperti tadi Saudara Lukman sudah mengemukakan

[272] *Ibid*., hlm. 387.
[273] *Ibid*., hlm. 391.

tentang rangkaian Aturan Peralihan kita, serangkaian. Ada sesuatu yang berbeda dengan yang kita hadapi sekarang, sedikit perbedaan. Aturan-aturan Peralihan yang ada pada tiga Konstitusi kita dalam empat periode, itu pembalikan sama sekali dari suatu situasi ke situasi baru. Dari hitam ke putih. Yang sekarang kita pikirkan tidak persis seperti itu. Pada tanggal 9 November 2001, kita sudah melakukan pembalikan secara parsial terhadap misalnya bentuk dan kewenangan MPR, walaupun bentuk MPR itu belum selesai. Tetapi bahwa MPR itu ada DPR dan DPD, itu sudah berbeda dengan MPR yang ada sekarang. Bahwa ada plus Utusan Golongan atau tidak, itu soal kesepakatan kemudian, lain lagi, tergantung kitalah mau kasih apa tidak, Pak Soedijarto. Bukan tergantung di luar, kita di dalam MPR, pemberian dalam arti persetujuan.

Katanya santai? Lalu, kalau kita lihat pada 18 Agustus 1945, dikatakan bahwa ada MPR tapi MPR itu tidak terus ada pada waktu itu. Di dalam Aturan Peralihan disebutkan "selama belum terbentuk MPR, DPR, DPA, dan seterusnya, Presiden melaksanakan kekuasaan itu dibantu oleh satu badan KNIP Komite Nasional". Lalu pada waktu 5 Juli 1959, berlaku Undang-Undang Dasar ini. MPR juga tidak ada, tidak langsung ada. Dan DPR hasil pemilu dari parlementer undang-undang yang dibuat tahun 1954, dilaksanakan tahun 1955, itu dianggap sebagai DPR menurut Undang-Undang Dasar, itu dari mana? Tentu ada, yaitu Aturan Peralihan.

Bahwa MPR belum ada sebagaimana itu kemudian kita lihat diadakan oleh Keppres MPRS, keluar MPRS. Keppres ini ataupun Peraturan Presiden ini dari mana? Tentu melaksanakan kewenangan selama MPR belum ada, kewenangan MPR itu ada di tangan Presiden. Sekarang, bagaimana kita pahami MPR yang ada kita bersidang sekarang ini padahal mestinya bukan Utusan Daerah tapi DPD. Kalau kita berbicara, kita tidak berwenang ini, tidak berwenang ini, mengapa kita masih mengatakan MPR yang ada ini ada.

MPR yang ada ini ada karena Aturan Peralihan Pasal II tersebut. Kalau ini kita ingkari, kita dari 9 November itu sudah tidak ada, karena sudah langsung. Yang hilang pada kita, MPR yang lama ini pada Pasal 3 itu ada dua menonjol kewenangannya, menonjol. Pokoknya pakai kata-kata Pak Andi. Jadi yang menonjol ini ada dua, Undang-Undang

Dasar dan menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara.[274]

Lebih lanjut Zain menegaskan hal yang pernah ditetapkan sebelumnya.

> Jadi, kalau kita tetapkan kemarin bahwa akan ada Sidang Tahunan pada tahun 2002, itu yang tidak ada *khilafiyah*-nya, Pak Kyai sedang makan, jadi saya tanya supaya bisa menjawab, saya tidak, apa katanya, sambil menyelam minum air. Yang tidak ada lagi perbedaan pendapat di antara kita bahwa mengubah Undang-Undang Dasar sesuai Pasal 37 maupun Pasal 3 yang sudah kita ubah pada amendemen/Perubahan Ketiga kemarin, itu adalah yang kita laksanakan pada sidang ini. Lalu yang lain-lain ini, di sini kita mungkin masih berbeda pendapat. Apakah yang disebutkan semua, segala peraturan perundang-undangan masih tetap berlaku? Itu segala peraturan perundang-undangan yang setingkat Konstitusi atau yang di bawah Konstitusi. Selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar itu.
>
> Berarti di bawah Konstitusi, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. Kalau kita baca seperti itu pengertiannya yang di bawah Konstitusi, di bawah Undang-Undang Dasar. Memang di dalam praktik Ketatanegaraan kita, Pak Frans. Kita pernah memiliki semacam Undang-Undang Dasar jaman kolonial, IS (*Indische Staatsregeling*). Antara lain yang mengatur soal *Nederland Onderdaan*, tentang penduduk. Itu masih berlaku sampai sekarang berdasarkan Aturan Peralihan ini. Itu katanya tingkat sebenarnya Undang-Undang Dasar Kolonial di penjajahan di negeri kita. Kita masih *Niet Nederland*, kalau menurut bahasanya Pak Tjipno. Dan beliau belum ada, saya berikan kembali kepada beliau bahasa itu, kalau tadi saya ambil alih.
>
> Bagaimana kita menyelesaikan hal ini. Ada yang beranggapan bahwa kita masih berwenang terhadap Garis-garis Besar daripada Haluan Negara. Berarti melahirkan maupun mencabut seperti yang kemarin. Yang menjadi konvensi, paling tidak ketatanegaraan kita. Ada yang berpendapat bahwa tidak, yang berlaku adalah peraturan perundang-undangan di bawah Konstitusi selama belum diubah menurut Undang-Undang Dasar ini. Bukan selama

[274] *Ibid*., hlm. 393.

belum diubah yang sama dengan Undang-Undang Dasar ini, tapi yang menambah Undang-Undang Dasar ini. Tapi yang diatur menurut Undang-Undang Dasar ini, artinya mau ditafsirkan di bawah daripada Konstitusi...[275]

Zain kemudian menjelaskan kebutuhan Aturan Peralihan terkait dengan kewenangan MPR yang hilang.

... Kalau mengenai kewenangan MPR yang hilang tadi, tidak termasuk di dalam pasal itu. Inilah yang perlu kita pikirkan, perlu diadakan di dalam Aturan Peralihan. Misalnya MPR yang ada sebelum dibentuk yang baru berdasarkan Undang-Undang Dasar ini, tetap melaksanakan ini, ini, ini, ini, ini. Andaikata, ini satu-satu dulu, Pak, jangan dua Presiden itu, itu santai saja. MPR ini kita, apa yang kita harus adakan supaya kita ini punya legitimasi untuk melakukan pekerjaan yang belum selesai, cabut-mencabut itu.

Lalu kalau ada keraguan masalah Presiden, ini juga kita. Kalau masalah DPR, tidak ada keraguan. Karena contohnya MPR dari negara serikat saja bisa terus ke negara, dari federal bisa ke kesatuan. Dari kesatuan yang parlementer bisa ke presidensiil. Apalagi DPA yang masih kita persoalkan ada tidaknya. Jadi yang Presiden ini sebagai kepala pemerintahan persyaratan dari suatu negara, perlu ada penegasan supaya tidak ada *debatable* di dalam masalah ini. Bahwa Presiden yang ada dan Wakil Presiden tentunya, jangan lupa, sebab Wakil Presiden siap mengganti Presiden yang menurut Konstitusi. Jadi tidak usah takut, itu menurut Konstitusi,bukan menurut cita-cita. Ini perlu dijamin di dalam soal kepastian supaya tidak ada timbul penafsiran yang berbeda.

Pada akhirnya saya kira, barangkali ada baiknya supaya kita masih sekali lagi khusus masalah-masalah seperti ini. Kita mempertemukan para pakar yang berbeda-beda yang kita tahu berbeda-beda untuk khusus kita uji sahih sebelum kita melakukan rumusan. Agar rumusan kita nantinya siapapun yang mengkritik, kita sudah punya alasan-alasan karena para pakar ketatanegaraan. Kita di sini pakar tapi pakar yang mudah dibuat-buat sukar, yang sukar dibuat mudah. Untuk betul-betul yakin keputusan yang kita akan ambil nanti. Karena masalah ini masalah yang bisa membuat nantinya gonjang-ganjing, tidak stabilnya pemerintahan, tidak stabilnya ini, oleh karena berbagai tafsiran. Seperti

[275] *Ibid*., hlm. 394 – 395.

pada waktu kita pertama kali di PAH III, tahun 1999.[276]

Amidhan dari F-PG mengusulkan agar dalam Pasal II Aturan Peralihan ditambah ayat yang menyatakan tentang ketetapan-ketetapan MPR yang masih berlaku.

> ... di dalam Aturan Peralihan ini ada dua poin penting yang saya kira perlu kita cermati. Yang pertama mengenai kelembagaan atau organ kenegaraan. Yang kedua mengenai peraturan perundang-undangan. Mengenai yang pertama, mengenai apa namanya, organ kenegaraan atau kelembagaan. Menurut hemat saya ini, rumusan Pasal I ini sudah cukup baik dan sudah betul. Kalau menurut bahasa Pak Asnawi Latief itu disebut dengan *jame' mane'*. Artinya komprehensif dan sudah mencakup. Menurut hemat saya ini artinya apa? MPR itu masih tetap eksis, tetap ada, tapi keberadaannya di dalam masa transisional. Dan di dalam masa transisional ini memang wewenang dan kekuasaannya itu telah berkurang, telah berkurang sedemikian rupa. Tetapi MPR-nya memang masih tetap ada. Kalau ditanyakan kelembagaan lain, misalnya DPA. Kalau nanti diputuskan DPA itu dihapus, dia sebenarnya karena kita menganut tadi penafsiran bahwa dengan ditetapkannya perubahan ini berarti sudah berlaku, Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, Keempat, sebenarnya DPA itu juga sudah harus tidak ada. Tapi kita ini baru pertama mengadakan amendemen Undang-Undang Dasar kita ini.
>
> Oleh karena itu, kalau kehendak dari mereka misalnya sudah membubarkan diri, saya kira itu tidak ada masalah. Tapi kalau mereka menghendaki misalnya sampai tahun 2004, karena tata kenegaraan kita memang belum berubah sejatinya, karena belum ada pemilu, itu juga tidak salah, jadi itu. Kalau ditanyakan kelembagaan eksekutif, Presiden, bagaimana? Presiden dipilih oleh MPR yang lama....[277]

Lebih lanjut Amidhan menjelaskan terkait dengan Ketetapan MPR tentang Presiden.

> Menurut hemat saya itu PAH II itu tetap saja boleh untuk mengeluarkan Tap-Tap baru pertama karena memang itu instruksi dari Majelis, yang tertuang di dalam Ketetapan No. IX/MPR/2001. Ketetapan dari Sidang Tahunan yang lalu yang memerintahkan juga kepada PAH II untuk menyusun

[276] *Ibid*., hlm. 395.
[277] *Ibid*., hlm. 396.

misalnya gagasan mengenai ekonomi, moral bangsa, dan sebagainya. Saya kira itu tetap boleh dibuat oleh PAH II walaupun sebenarnya di PAH I sudah memutuskan mungkin pada saat yang sama bahwa Tap itu sudah tidak ada lagi. Ini saya kira yang ingin saya kemukakan, tapi kemudian nanti Ketetapan-ketetapan yang dikeluarkan oleh PAH II itu norma-norma hukumnya, substansinya dapat dinilai dengan Undang-Undang Dasar yang sudah di amendemen itu. Kalau dia ternyata bertentangan dengan sendirinya tidak berlaku, tapi kalau dia tidak bertentangan itu akan jalan terus. Ini yang menyangkut kelembagaan atau organ kenegaraan.

Yang kedua, yang menyangkut peraturan perundang-undangan. Di dalam Aturan Peralihan ini yang itu tertuang di Pasal II. Saya berpendapat bahwa perlu ditambah satu narasi baru atau satu ayat baru kalau perlu. Jadi, Pasal II ada Ayat (1), ada Ayat (2), tambahannya itu adalah berbunyi:

"Ketetapan-ketetapan yang ada yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ini dinyatakan berlaku sebagai undang-undang".

Saya kira tolong Sekretariat ini agak penting ini menurut hemat saya. Ini boleh disambungkan pada ayat yang ada boleh juga dijadikan satu ayat baru. Jadi:

"Ketetapan-ketetapan yang ada yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ini dinyatakan berlaku sebagai undang-undang".[278]

Lebih lanjut Amidhan menjelaskan uraian pandangannya.

Konsekuensinya adalah dengan narasi ini maka yang pertama PAH II seyogianya sekarang, sekarang itu artinya pada Sidang Tahunan 2002 nanti itu mencabut Ketetapan No. III/MPR/2000 mengenai stratifikasi peraturan perundang-undangan. Tentu saja stratifikasinya ini akan berubah menjadi yang pertama Undang-Undang Dasar, yang kedua undang-undang/Perpu, yang ketiga peraturan pemerintah, yang keempat Keppres, yang kelima peraturan daerah. Dengan dicabutnya ini menurut hemat saya sudah berubah susunan dari peraturan perundang-undangan kita. Nantinya Tap-Tap yang ada itu akan dinilai terhadap Undang-Undang Dasar yang sudah diamendemen. Kalau

[278] *Ibid.*

dia bertentangan itu tidak perlu dicabut, dengan sendirinya demi hukum dia batal tidak berlaku. Tapi kalau dia tidak bertentangan, dia jalan terus itu maksud saya dengan tambahan ayat tadi itu.

Bagaimana produk MPR yang akan datang, produk MPR yang akan datang menurut hemat kita sudah tadi disebutkan oleh Pak Zain Badjeber ada dua perundang-undangan itu yang satu bersifat regulator atau *regeling*. Yang kedua, yang bersifat penetapan atau *beschikking* yang bersifatnya. Bagaimana, Pak Frans? *Beschikking* ya, yang begitu atau yang ini yang *einmalig* saya kira, nantinya ke depan produk MPR itu menurut hemat saya yang pertama yang mengenai perubahan Undang-Undang Dasar masih ada itu wewenang untuk mengadakan perubahan, yang mengenai perubahan Undang-Undang Dasar itu nanti bentuknya perubahan kelima dan seterusnya, perubahan keenam dan seterusnya.

Kemudian yang mengenai Tata Tertib pasti itu Tata Tertib itu berubah Tata Tertib itu namanya adalah putusan atau Tata Tertib begitu. Kemudian bagaimana pelantikan Presiden dan Wakil Presiden selama ini, itu dalam bentuk berita acara saja kalau pun mau dalam bentuk putusan ya, Putusan MPR. Bagaimana mengenai pemberhentian Presiden misalnya itu juga putusan atau berita acara daripada Sidang Paripurna. Kesimpulannya yang ingin saya katakan sudah tidak ada Ketetapan dan tidak perlu mengeluarkan Ketetapan untuk apa? Jadi, menurut hemat saya apapun nanti bisa dimasukkan di dalam nomenklatur perubahan, putusan, berita acara, atau itu tadi produk dari MPR itu, jadi tidak ada pokoknya, Ketetapan tidak ada.

Mengenai usul dari Pak Astawa, ini Pak Astawa dari TNI/Polri, saya sangat senang sekali, tapi kalau nanti ayat yang saya usulkan itu dicantumkan, kalau nanti di dalam pasal-pasal itu memutuskan bahwa semua anggota MPR itu dipilih, maka dengan sendirinya Ketetapan No. VII/MPR/2000 itu tidak berlaku, ini problemnya menurut saya. Mengenai pernah kita ramaikan tentang Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 yaitu jalan terus. Karena itu bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ini, ideologis bertentangan apalagi itu mau menghancurkan negara kesatuan, tapi tidak perlu diubah menjadi undang-undang, karena kita sudah mengatakan tadi bahwa semua Ketetapan yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar

ini dinyatakan sebagai undang-undang.

Saya kira ini berlaku sebagai undang-undang, apakah Ketetapan itu kita turunkan degradasinya menjadi undang-undang? Ya tidak juga karena dalam stratifikasi sudah tidak ada lagi Ketetapan. Jadi, oleh karena itu, Majelis satu-satunya yang sejajar itu undang-undang karena tadi kedudukannya sesudah Undang-Undang Dasar. Karena ayat tetap tidak ada, maka dinyatakan dia kedudukannya sebagai undang-undang. Ini beberapa pikiran saya yang mengenai Aturan Peralihan.[279]

Zaenal Arifin dari F-PDIP mengangkat perihal MK dalam kaitannya dengan Aturan Peralihan dan melanjutkan usulan dari beberapa fraksi sebelumnya untuk menempatkan MK dalam Aturan Peralihan.

Karena tadi muncul istilah Mahkamah Konstitusi maka memang saya juga mau memulai menyoroti soal ini, karena sebelumnya itu memang ide atau keinginan untuk mencantumkan Mahkamah Konstitusi di dalam peralihan pada waktu itu muncul dari rekan kami Profesor Harjono bahwa Mahkamah Konstitusi itu dimasukkan di dalam Aturan Peralihan. Alasan-alasannya itu adalah antara lain kalau kita lihat pada fungsi daripada Mahkamah Konstitusi, maka kelihatan itu memang fungsi-fungsi semua yang baru yang selama ini di dalam Konstitusi kita itu tidak pernah dibicarakan. Yaitu bagaimana jika ada undang-undang yang bertentangan dengan Konstitusi, masalah kepartaian, masalah pemilihan umum, dan saya kira masalah-masalah *impeachment* juga antara lain yang semuanya selama ini di dalam Konstitusi kita yang lama belum ada.

Oleh karena ini sifatnya yang baru dan itu juga dititipkan atau diemban oleh satu lembaga yang baru yaitu Mahkamah Konstitusi, tidak ditaruh di lembaga-lembaga yang lainnya. Dengan demikian dia sebenarnya adalah bagian yang strategis di dalam sistem yang baru, yang fungsi dan kelembagaannya harus ada. Kalau tidak maka sistem kita barangkali yang baru tidak mungkin bisa berjalan. Kemudian saya ingin berangkat dari rekan-rekan PAH Khusus yang menyampaikan permasalahannya adalah apakah Sidang Tahunan itu meminta pertanggungjawaban Presiden atau tidak atau memang fungsi Sidang Tahunan itu seperti fungsi-fungsi yang lainnya.

[279] *Ibid.*

Seperti fungsi-fungsi Sidang Tahunan yang lainnya itu, kelihatannya memang kita menemui jalan yang buntu secara teknis saya kira. Karena sementara kita untuk menetapkan bahwa itu sidang bagaimana dan itu mesti sebenarnya jauh-jauh hari sebelum kita menetapkan. Tapi, untuk menetapkan itu kita perlu satu undang-undang Peralihan yang ditetapkan di dalam sidang itu, itu kan satu hal yang tidak mungkin. Kalau sekiranya saya boleh berandai ataupun misalnya suatu putusan mengenai soal-soal Undang-Undang Peralihan ini hanya saya memutuskan, maka barangkali saya akan mengusulkan atau memutuskan bahwa MPR maupun Presiden diberlakukan seperti Konstitusi yang baru. Itu misalnya saya memutuskan, tapi ternyata tidak sedemikian mudahnya.

Ini semuanya yang saya coba uraikan, begitu banyak persoalan-persoalan yang kelihatannya dan sudah kita kaji secara akademis banyak tadi rekan-rekan sudah mengkajinya kelihatannya tidak akan keluar solusinya. Jadi, kelihatannya memang soal ini mau tidak mau membutuhkan suatu solusi politik dan itu mesti segera kami kira. Jadi, mungkin semua Pimpinan partai itu kumpul bicarakan mengenai soal ini dan sepakati Sidang Tahunan itu mau apa dan kemudian bagaimana Aturan Peralihannya. Rasanya kalau kita panggil pakar-pakar juga, pakar-pakar akan kebingungan atau membutuhkan suatu bantuan politik di dalam soal ini solusi politik. Keadaan ini keadaan yang luar biasa, yang saya kira kalau hukum alam itu keadaan luar biasa itu solusinya harus luar biasa. Tidak pernah ada suatu keadaan luar biasa bisa ditangani dengan satu keadaan yang biasa.

Jadi, kalau kita misalnya sekarang mengutak-atik semuanya, kita tidak akan ketemu saya kira solusinya. Solusinya terberat saya bilang, saya kira di dalam soal kesepakatan politik dan itu harus segera. Karena kalau kesepakatan itu ada, maka dengan mudah nanti kita sepakat menuliskan MPR akan diperlakukan seperti MPR di dalam Konstitusi baru. Presiden juga, adalah Presiden yang seperti Konstitusi baru. Mencari kalimatnya mudah Pak, sekiranya kita mau cari, menyoroti Konstitusi ini dari berbagai masalah, dari beberapa sudut, maka kelihatan sebenarnya banyak sekali argumen-argumen yang kuat untuk mendukung perbedaan-perbedaan pendapat yang besar dan oleh karena itu saya berulang kali, ketiga kalinya barangkali mengusulkan

bahwa solusi politik adalah perlu di dalam soal menjelaskan masalah Aturan Peralihan ini ataupun memperlakukan Konstitusi yang baru ini sepenuhnya.[280]

Theo L. Sambuaga dari F-PG juga mengusulkan satu penegasan dalam Aturan Peralihan ini mengenai Presiden dan MPR agar menjalankan tugas dan kewajibannya sesuai dengan konstelasi pada saat dia dibentuk.

... saya sepakat dengan banyak pembicara tadi supaya tampaknya kita perlu benar-benar memberi perhatian yang sangat khusus di dalam Aturan Tambahan dan Aturan Peralihan ini, sebagaimana juga yang ditetapkan oleh atau yang disampaikan oleh teman-teman tadi. Namun demikian, dalam beberapa hal saya kira sebagai masukan juga untuk tambahan bertolak dari pemikiran tadi yang kami kemukakan pada awal dari pembicaraan ini. Maka, salah satu hal yang paling krusial adalah bagaimana seperti banyak juga sudah diungkapkan tadi, lembaga seperti MPR kita ini sendiri dan yang sangat berhubungan dengan MPR yaitu yang melaksanakan tugas pemerintahan, Presiden dapat menjalankan tugasnya tanpa keraguan atas dasar hukum atas wewenangnya, tugas maupun kewajibannya yang timbul akibat perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang kita laksanakan.

Oleh karena itu Saudara Ketua, barangkali satu pada butir pertama atau salah satu butir dari Aturan Peralihan yang perlu kita tambahkan di sini adalah satu penegasan agar Presiden dan MPR menjalankan tugas dan kewajibannya sesuai dengan konstelasi pada saat dia dibentuk. Jadi, tugas-tugas dan kewajibannya yang melekat pada saat dia dibentuk, dibentuk yaitu MPR hasil Pemilihan Umum 1999. Demikian juga Presiden dan Wakil Presiden yang *record*-nya hasil Pemilihan Umum 1999, sekarang perlu melaksanakan tugas dan kewajibannya sesuai yang melekat pada konstelasi atau dasar hukum pada saat dia dibentuk sebagai hasil Pemilihan Umum Tahun 1999, ini yang pertama.

Ketentuan ini untuk menjamin bahwa pelaksanaan tugas dari MPR maupun Presiden ke depan sekali lagi tidak diragukan, tidak digonjang-ganjingkan, tidak menjadi *confusing*, baik bagi MPR maupun Presiden itu sendiri akibat dari pada perubahan Undang-Undang Dasar 1945, tetapi sejalan dengan ketentuan pertama, ketentuan kedua

[280] *Ibid*., hlm. 400.

juga atau yang melekat pada ketentuan pertama bahwa Presiden dan MPR dan pada hakikatnya lembaga-lembaga lain yang dibentuk harus juga melaksanakan dalam masa transisi yang disebutkan tadi ini. Apa perubahan-perubahan, hal-hal yang menjadi perubahan-perubahan yang lahir dari perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ini. [281]

Sambuaga kemudian mengaitkan MK dengan lembaga-lembaga lain.

... satu ketentuan juga yang lain di sini sudah diantisipasi dengan Mahkamah Konstitusi diamanatkan tentang pembentukan Mahkamah Konstitusi. Tetapi kemudian kita melihat bahwa di samping Mahkamah Konstitusi baik juga yang disampaikan tepat yang disampaikan argumentasi oleh Saudara Zainal tadi kalau dilihat dari segi situ ada juga lembaga-lembaga lain yang sama kriterianya yang seperti itu. Umpamanya contoh Komisi Yudisial mungkin juga ada aturan lain yang kita bisa teliti secara mendalam lebih lanjut hasil daripada perubahan Undang-Undang Dasar 1945 itu. Oleh karena itu, apa yang dikemukakan oleh teman-teman tadi yang pada intinya menggarisbawahi supaya masa ke depan ini sampai Pemilu 2004 dapat dilaksanakan seluruh ketentuan-ketentuan perubahan yang terjadi ini, maka ditugaskan kepada Presiden bersama DPR untuk mengambil langkah-langkah dalam rangka melaksanakan perubahan Undang-Undang Dasar ini sambil tetap menjalankan tugasnya berdasarkan konstelasi pada ketentuan yang pertama tadi.

Suatu hal juga yang sudah tentu perlu dibatas waktu di sini diberikan batas waktu satu tahun sesudah perubahan keempat disahkan kalau kita ikuti *time frame* ini yaitu barangkali sampai pada satu tahun dari sekarang atau satu tahun ke depan sehingga tugas dan langkah-langkah yang diambil oleh Presiden tersebut sudah tentu diberikan batas waktu dan diminta laporannya, diminta kemajuannya, diminta sampai di mana telah dilaksanakan diberikan batas waktu supaya harus sudah dilaksanakan pada Sidang Tahunan 2003 yang akan datang.[282]

Soewarno dari F-PDIP menyampaikan bahwa ada dua masalah yang harus dibahas dalam Aturan Peralihan, yaitu mengenai lembaga-lembaga negara dalam UUD 1945 beserta

[281] *Ibid*., hlm. 402.
[282] *Ibid*., hlm. 402 – 403.

fungsi dan kewenangannya. Berikut uraiannya.

> ... Untuk pijakan dalam menyampaikan pendapat kami, kami ingin sedikit *flash back* tentang pekerjaan kita melakukan amendemen ini. Karena dari situ kita nanti akan tampak peran dan pentingnya Aturan Peralihan itu. Karena kita perlu menjaga jangan sampai baik kelembagaan maupun fungsi-fungsinya itu jangan sampai mengalami kekosongan atau kevakuman sehingga nanti akan punya implikasi luas di dalam kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan kita. Sebagaimana kita ketahui bahwa tugas melakukan amendemen ini memang dilakukan sangat global, harus amendemen. Tetapi tidak jelas yang mana dan sejauh mana amendemen itu harus dilakukan dan atas dasar itu maka kita mencoba melihat bahwa tugas amendemen ini harus bersifat komprehensif karena dia menyangkut satu sistem dan atas dasar pemikiran itu pulalah maka kita melihat tugas amendemen mulai dari Pembukaan atau *Preambule*, Batang Tubuh, dan kemudian sampai kepada pasal-pasalnya.
>
> Mengenai Pembukaan, kita sudah sepakat bahwa itu kita tidak ganggu. Kemudian setelah masuk pasal-pasal memang di situ banyak masalah yang kita ingin mengadakan penyempurnaan atau penguatan baik itu masalah badan-badan atau kelembagaan dalam negara ini maupun fungsi-fungsi kewenangan dan tugasnya ataupun juga regulasi dalam tiap-tiap lembaga itu maupun antarlembaga di samping pasal-pasal. Tetapi kami tidak akan mengulas semua pasal-pasal yang telah kita kerjakan itu, saya hanya konsentrasi kepada masalah, pada dua masalah yaitu tentang lembaga-lembaga atau badan-badan yang harus diusahakan dalam menata negeri ini di dalam Undang-Undang Dasar dan juga fungsi-fungsi atau tugas-tugas yang harus dijalankan masing-masing lembaga itu. [283]

Selanjutnya, Soewarno menyoroti perlu adanya pembahasan yang mendalam mengenai lembaga-lembaga yang ada menurut UUD 1945 sebelum perubahan dan yang akan dibentuk sebagai hasil perubahan UUD 1945 dalam Aturan Peralihan.

> Saya ingin mengkomparasikannya lembaga-lembaga yang harus ada menurut Undang-Undang Dasar yang asli itu

[283] *Ibid*., hlm. 404 – 405.

bagaimana. Tugas kewenangan dan fungsi menurut Undang-Undang Dasar yang asli itu bagaimana. Saya bandingkan dengan tugas dan kelembagaan yang dikehendaki setelah amendemen itu bagaimana, demikian juga fungsi, tugas dan kewenangan setelah amendemen. Karena setelah kita lihat perbandingan itu dan ternyata ada perbedaan timbul pertanyaan lantas bagaimana yang diperlukan yang mana tetap yang lama apakah atau yang baru kalau tidak yang lama dan tidak yang baru bentuk peralihannya bagaimana yang itu kita coba atasi di dalam Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan ini.

Kalau kita melihat kelembagaan yang ada apa yang mesti diadakan memang banyak yang kita tinjau di dalam amendemen ini baik pola *rekruitment*-nya, bentuk dan susunannya, aturan kerjanya maupun hubungannya dengan lembaga-lembaga lain. Dan kalau saya lihat ini di dalam Undang-Undang Dasar yang asli dengan yang diamendemen misalnya masalah MPR. Untuk Undang-Undang Dasar yang asli, pola *rekruitment*-nya adalah lewat pemilu dan susunannya adalah terdiri dari unsur-unsur bagaimana terumus di dalam Pasal 2 Ayat (1) itu. Tetapi di dalam amendemen yang baru kita sudah ada gambaran bahwa tidak persis minimal pola *rekruitment*-nya tidak lagi pemilu yang sepenuhnya apa itu proposional atau semi distrik yang lalu, tetapi sudah ada gambaran-gambaran yang tampaknya lebih disempurnakan, itu kalau menurut yang asli dan kita bandingkan dengan yang baru. Kalau melihat fungsinya yang dulu MPR itu adalah punya kekuasaan penuh sebagai kedaulatan penuh sebagai pelaksana kedaulatan rakyat tetapi sekarang ditetapkan secara pasti MPR tetap ada, tetapi fungsinya itu ini secara pasti. Antara kedua periode ini mana yang harus berlaku misalnya antara 1999 sampai 2004, antara 2000 sampai 2004 dan antara 2001 sampai 2004, serta 2002 sampai 2004 nanti.

Dari situ nanti kami berpandangan bahwa memang perlu Aturan Peralihan atau Aturan Tambahan itu, meskipun tadi Pak Soedijarto memandang bahwa rasanya semua sudah diatur di dalam Undang-Undang Dasar dalam pasal-pasalnya sehingga tidak perlu Aturan Peralihan dan Tambahan. Kalau kita melihat kelembagaannya sampai saat ini tampaknya kita cenderung bahwa lembaga-lembaga yang ada ini jalan terus. Presiden yang dipilih menurut Undang-Undang Dasar menurut peraturan Undang-Undang

> Dasar yang lama yaitu lewat MPR, yang MPR itu hasil Pemilu Tahun 1999. Saya rasa tidak ada yang meragukan bahwa dia jalan terus untuk saat ini.[284]

Lebih lanjut Soewarno menegaskan bahwa Ketentuan Amendemen yang mengatur MPR dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya harus dicantumkan dalam Aturan Peralihan.

> Sehingga dengan demikian saya rasa untuk MPR kita itu juga meskipun yang berjalan sekarang kita sepakati bahwa adalah MPR hasil Pemilu 1999, menjalankan fungsi dan tugasnya sudah harus dengan ketentuan amendemen kita. Soal pengaturannya ini di dalam Aturan Peralihan, kita tentu saja harus menegaskan di dalam salah satu bagian dan itu saya rasa sudah baku Pasal I dan II itu yaitu menyangkut kelembagaan dan menyangkut masalah perundang-undangan yang harus berlaku di dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara, saya rasa itu sangat baku. Sehingga demikian, jalan keluar yang mungkin bisa kita simpulkan dari pengalaman empiris selama ini adalah bahwa kelembagaan yang berlaku, kelembagaan yang ada, kelembagaan yang kita fungsikan adalah kelembagaan yang sudah ada sekarang.
>
> DPR tetap berfungsi meskipun itu dibentuk yang lama tanpa kita menganggap bahwa tidak sah lagi. Presiden juga tetap berfungsi dengan ketentuan dengan kedudukannya sebagaimana ketetapan itu kecuali ada hal lain yang menentukan lain dalam Undang-Undang Dasar, MPR juga demikian yang ada ini jalan tidak perlu kita ubah dengan peraturan yang baru. Ini menyangkut kelembagaan, tetapi menyangkut fungsinya, menyangkut kewenangannya, menyangkut tugasnya dia sudah harus konsekuen diatur menurut ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh amendemen, itu pendapat kami.
>
> Kedua adalah menyangkut beberapa rumusan yang tadi sudah dibicarakan Aturan Peralihannya. Kami ingin sedikit mengulang bahwa Aturan Peralihan, baik Pasal I maupun Pasal II itu memang baku, sehingga tidak perlu kita ubah. ...[285]

Penyamaan persepsi dan pemahaman tentang Aturan

[284] *Ibid*.
[285] *Ibid*., hlm. 406 – 407.

Peralihan didukung oleh pernyataan Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP. Berikut ulasannya.

> Kita membicarakan Aturan Peralihan dan Tambahan di mana itu merupakan sebuah konsekuensi daripada kita melakukan amendemen daripada Undang-Undang Dasar, maupun kita membuat Undang-Undang Dasar baru untuk kelangsungan kehidupan bernegara tetap ada Aturan Peralihan dan Tambahan ini. Dalam sejarah kita telah kita ikuti pengalaman empirik kita dari aturan-aturan dan lembaga-lembaga di jaman penjajahan, jaman Belanda kemudian kita membuat Undang-Undang Dasar 1945. Melalui Aturan Tambahan dan Aturan Peralihan negara baru kita yang merdeka itu bisa berjalan. Kemudian 27 Desember 1949, ketika Undang-Undang Dasar 1945 ini kita istirahatkan karena diganti dengan Konstitusi RIS. Kontitusi RIS juga mengadakan Aturan Peralihan untuk menjembatani, baik dari jaman Belanda maupun jaman Republik.
>
> Sebagai contoh, misalnya mengenai pidana dari *Wetboek van strafrecht*. Lalu Undang-Undang No. 1/1946 dia lalu berlanjut pada waktu RIS. Ketika 17 Agustus 1950 kita kembali ke negara kesatuan, dengan Undang-Undang Dasar Sementara juga diadakan Aturan Peralihan, sehingga terjadi kesinambungan daripada keberadaan kehidupan bernegara kita. Lalu kemudian sampai pada 5 Juli 1959, ketika Dekrit Presiden diadakan. Maka, pada waktu itu hidup lagi Aturan Peralihan dari UUD 1945, tetapi tidak versi lagi pada waktu pengertian 18 Agustus 1945, tapi sudah pengertian pada saat 5 Juli 1959. Sebab kalau pengertiannya masih pengertian sebuah peralihan pada 18 Agustus 1945, tentu peraturan perundang-undangan yang tercipta sejak RIS dan UUDS lalu dia terlepas.
>
> Oleh karena itu, pengertian Pasal II Aturan Peralihan yang ketika kita mendekritkan Undang-Undang Dasar 1945 kembali adalah pengertian pada saat 5 Juli 1959. Memang maksudnya dari pasal-pasal itu untuk menjaga semua berjalan sebagaimana adanya, tidak terjadi kevakuman lembaga maupun kevakuman peraturan di dalam negara kita. Ketika kita sekarang memasuki pada perubahan sebagai tuntutan daripada reformasi, yang memang menjadi catatan kita. Sebenarnya kalau perubahan kita lakukan ini pada tahun 1999, tuntutan reformasi itu hanya berpusat

pada membuat keseimbangan antara kekuasaan Presiden dan DPR.

Waktu itu temanya mengurangi kekuasaan Presiden dan memberdayakan DPR, sehingga itu yang dikejar pada Sidang Umum Tahun 1999. Lalu kemudian pada tahun 2000 kita ingat sebenarnya Badan Pekerja sudah menyiapkan 21 bab. Seandainya Sidang Tahunan 2000 itu selesai, menyelesaikan 21 bab itu saya kira memang hanya ada dua perubahan. ...[286]

Ali Hardi kemudian menjelaskan dua masalah dalam menjaga kontinuitas negara terkait dengan kebutuhan Aturan Peralihan.

Sekarang kita diberatkan pada dua masalah, dalam menjaga kontinuitas negara kita. Pertama, itu kelembagaan. Lalu kedua, aturannya, Aturan Peralihan nomor, Pasal I dan Pasal II sudah memilah kalau dulu kita jadikan satu. Tetapi sekarang masih ada yang tercecer di dalamnya begitu. Sehingga perlu ada yang kita beri perhatian, penekanan-penekanan.

Misalnya MPR Ketua, MPR ini *kan* terjadi perubahan kalau kita serta-merta memperlakukan Undang-Undang Dasar ini apa adanya, tentu *kan* Utusan Golongan silakan mundur, Utusan Daerah silakan mundur, tinggal kami-kami yang hasil pemilu ini, yang DPD belum harus melalui pemilu, ini problem. Presiden juga demikian apakah Presiden dan Wakil Presiden? Kami keberatan, tidak tahu Pak Pataniari kalau setuju, tetapi kami-kami keberatan karena Wakil Presiden kami akan kena kalau Presiden itu langsung otomatis diperlakukan Presiden yang dipilih langsung begitu. Mau dipilih langsung saja belum tentu kami setuju *kan*, pada pelaksanaannya, pada aturannya sudah, pada pelaksanaannya belum tentu *kan* begitu.

Demikian juga Presiden. DPA kami tetap pendirian perlu ada DPA itu, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, BPK. Ada yang baru Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, itu mengenai badannya, lembaganya. Lalu kemudian mengenai peraturannya. Peraturannya yang sudah diatur baru di dalam amendemen ini yang bisa dilaksanakan tentunya dengan sendirinya dilaksanakan tetapi kalau dia memberikan implikasi terhadap ketimpangan pelaksanaan

[286] *Ibid*. hlm. 408 - 409.

penyelenggaraan negara, tentu tidak bisa serta-merta kita laksanakan. Maka, ketika ada amendemen kita bahwa Presiden dalam menerbitkan grasi, amnesti, lalu abolisi, rehabilitasi menurut apa kepentingannya mendapatkan pertimbangan dari DPR dan Mahkamah Agung. Itu bisa segera dilaksanakan karena tidak menimbulkan implikasi yang lain. Tetapi ada juga adanya aturan yang ada sekarang ini lalu menimbulkan kevakuman dari peraturan yang ada begitu. Oleh karena itu, perlu dijaga oleh Aturan Peralihan ini.

Dalam kaitan ini misalnya mengenai *judicial review* dalam arti undang-undang pengawasan undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Kan yang akan dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi, ketika Mahkamah Konstitusi belum ada tentu kan tetap berlaku tugas dari MPR yaitu Tap MPR Nomor III/MPR/2000 yang MPR mempunyai wewenang untuk melakukan *judicial review* terhadap atas undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Itu *kan* tidak serta-merta harus berhenti, karena Mahkamah Konstitusi yang me-*review* itu belum terbentuk karena aturan merevisi juga belum ada begitu.[287]

Di akhir Rapat PAH I BP MPR Ke-32 ini, pimpinan Rapat Harun Kamil menyimpulkan bahwa dalam membuat Aturan Peralihan dibutuhkan kepastian hukum.

Inilah yang barangkali harus kita atasi dengan membuat Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, kita memerlukan suatu *rechtszekerheid* (suatu kepastian hukum) dengan adanya yang lama masih belum berakhir yang baru sudah muncul, tetapi belum diatur. Di dalam masa transisi inilah melakukan pengaturan-pengaturan, ada Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan supaya adanya kepastian hukum. Contohnya adalah dua lembaga yang menonjol di kita, MPR dan Kepresidenan. MPR, dengan berlakunya perubahan Undang-Undang Dasar yang ketiga, itu belum sepenuhnya berlaku karena belum ada DPD dan seterusnya.

Yang kedua, sebagai lembaga dia tetap seperti apa adanya cuma kewenangannya barangkali yang sudah tidak sepenuhnya seperti waktu sebelumnya Lembaga Tertinggi Negara dan juga yang membuat GBHN lagi. Sementara Presiden kita adalah Wakil Presiden, itulah lembaga yang dipilih oleh MPR sebab waktu tahun 1999 itu yang dipilih

[287] *Ibid.*

> bukan Presiden dan Wakil Presiden yang sekarang, orang lain *kan* begitu Pak. Presiden yang menjadi Presiden waktu dulu. Jadi, Presiden dan Wakil Presiden yang sekarang dipilih oleh lembaga MPR. Dan juga mereka waktu tahun 1999 telah diberi amanat berupa GBHN. Jadi, mesti dilaksanakan oleh penyelenggara negara, dalam hal ini adalah eksekutif. Jadi, artinya apa? [288]

Selain itu, Harun Kamil menegaskan perlunya pembahasan mengenai fungsi MPR dan Presiden di dalam Aturan Peralihan.

> Kemudian fungsi. Ada kaitan antara MPR yang mengangkat dengan Lembaga Kepresidenan dan Lembaga Wakil Presiden.
>
> Kemudian mengenai masalah Tap MPR, ini adalah suatu kenyataan sejarah kita hadapi sekarang sebab dengan dihapuskan. Halnya, ada sejarahnyalah sehingga muncul Tap MPR tadi. Sehingga perlu kita menata lebih jauh bagaimana kedudukan Tap MPR tadi. Ada yang berpendapat bahwa sampai tahun 2004 ini coba kita benahi Tap MPR yang ada, juga termasuk Keputusan-keputusan yang Ketetapan yang mesti dilakukan, karena itu Tap amanat dari Tap MPR sendiri. Contohnya mengenai masalah ekonomi yang harus diputuskan dalam Sidang Tahunan 2002 yang akan datang contohnya. Ini berarti Ketetapan MPR ini harus kita putuskan dan agar MPR memproses, katakanlah membahas Sidang Tahunan nanti mana-mana yang relevan dengan kehidupan kenegaraan kita dan termasuk Konstitusi yang sudah dilakukan perubahan. Setelah dilakukan peninjauan relevan atau tidak, kalau tidak tentu akan dihapus *dibikin* dihapuskan oleh hukum ataupun hapus dengan sendirinya.
>
> Saya kira menurut saya harus dihapuskan oleh Tap MPR lagi supaya tidak berlaku lagi supaya ada kepastian hukum. Jangan orang menafsirkan secara bebas, tetapi tentang yang relevan ini bagaimana posisinya itu ada yang cukup begitu ada yang di-*breakdown* menjadi undang-undang, sebetulnya ini pendapat saya pribadi. Dalam hal kehidupan yang tidak ada aturannya, kita tahu bahwa Konstitusi atau UUD adalah Konstitusi yang tertulis dan yang tidak tertulis. Ini termasuk konvensi yang tertulis, tetapi tidak tertulis dalam Konstitusi adalah mengenai Tap MPR tadi. Ini

[288] *Ibid*., hlm. 413.

menurut saya supaya mencari jalan keluar dari kehidupan ketatanegaraan kita yang berlangsung ini sehingga ada kejelasan. Itu mengenai Tap MPR.

Kemudian mengenai Sidang Tahunan. Kenapa *sih* ini sependapat diadakan itu dengan berbagai pertimbangan? Malah Saudara Theo membuat sesuatu analisa yang akhirnya memberikan dasar hukum yaitu penugasan kepada pemerintah dan DPR untuk melaksanakan perubahan ini sehingga harus dilaporkan di Sidang Tahunan 2003 yang akan datang. Jadi, 2003 nanti itu adalah tentang masalah yang akan dibicarakan tentang masalah pelaksanaan dari perubahan UUD 1945 sampai sejauh mana.

Yang kedua, termasuk mengenai evaluasi atau peninjauan terhadap Tap-Tap itu sampai dimana, paling kurang dua plus tiga tambah sosialisasinya, *kan* begitu. Itu barangkali sekurang-kurangnya itulah *reason* mengapa Sidang Tahunan masih ada? Dengan dasar begitu, maka kita masuk kepada, coba dalam Aturan Peralihan dulu di Pasal II itu diatur bahwa konkrit tidak kepada negara, tetapi juga langsung masuk kepada MPR dan lembaga kepresidenan. Masih berlaku sebelum, masih berlaku berdasarkan pemilihan yang lalu sebelum dilaksanakannya berdasarkan Undang-Undang Dasar ini, juga peraturan-peraturan lain yang dianggap belum jalan.[289]

Aturan Peralihan kembali dibahas dalam Rapat PAH I BP MPR ke-34 dengan acara Diskusi Terbatas Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan dalam Konteks Perubahan UUD 1945. Acara ini diselenggarakan pada Kamis 27 Juni 2002. Diskusi ini disepakati diadakan karena para anggota PAH I menganggap keberadaan Aturan Peralihan sangat penting peranannya di dalam mengantarkan berlakunya UUD 1945 secara baik dan benar. Untuk membahas lebih mendalam mengenai Aturan Peralihan ini, dibutuhkan masukan dari pakar ilmu hukum tata negara yang berkompeten dalam hal ini. Oleh karena itu, pada rapat tersebut dihadirkan tiga pakar ilmu hukum tata negara untuk menjadi narasumber, yakni Sri Soemantri Martosuwignyo (Guru Besar Ilmu Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran Bandung), Jimly Asshiddiqie (Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia), dan. Maria Farida Indrati Soeprapto, S.H.

[289] *Ibid.*

(Pakar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia).

Pengantar rapat kali ini disampaikan oleh Ketua PAH I Jakob Tobing.

> Sesuai dengan kesepakatan kita dalam Rapat Pleno Panitia Ad Hoc yang lalu, kita memang kembali melihat keperluan adanya masukan yang katakanlah murni secara hukum, terutama Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Negara. Menyangkut masalah Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan setelah kita sekian lama melakukan diskusi-diskusi pembicaraan di PAH I ini.
>
> Kita semua menyadari bahwa Aturan Peralihan dan Tambahan ini, khususnya Aturan Peralihan sangat penting peranannya di dalam mengantarkan berlakunya Undang-Undang Dasar itu secara baik dan benar.
>
> Kita tentunya semua sepanjang yang kami catat, menghendaki agar Aturan Peralihan itu benar-benar merupakan sebuah aturan yang objektif, yang lepas daripada kepentingan-kepentingan politik praktis. Dan tentunya Aturan Peralihan, Aturan Tambahan tidak boleh bertentangan dengan isi Undang-Undang Dasar itu yang akan diantarkan itu sendiri.
>
> Di dalam pembicaraan-pembicaraan kita, kita sudah melihat beberapa hal. Misalnya saja, sekarang ini ada badan-badan lama seperti DPR, Presiden, MPR, BPK, yang fungsinya itu mengalami perubahan atau baru di dalam amendemen yang telah berlaku, yang telah menjadi Konstitusi. Dan kita melihat bagaimana DPR bekerja sudah menyesuaikan diri dengan aturan-aturan atau ketentuan baru daripada Konstitusi. Di dalam membuat undang-undang misalnya, atau Presiden di dalam melakukan tugasnya, sudah mulai dan sudah mengikuti penyesuaian-penyesuaian dengan ketentuan-ketentuan baru, BPK juga demikian, dan MPR pun tentunya juga seharusnya demikian.
>
> Kita juga melihat adanya badan-badan yang baru yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar setelah diamendemen yang mempunyai peranan dalam suatu. Sebagai bagian dari suatu sistem ketatanegaraan yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar ini. Tentunya kita juga harus melihat bagaimana ini akan diatur lebih lanjut dan tentu tempatnya adalah di Aturan Peralihan.
>
> Demikian juga banyak undang-undang, secara langsung

> maupun tidak langsung diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar ini sebagai pelaksanaan daripada ketentuan-ketentuan daripada Undang-Undang Dasar. Seperti pengalaman kita tanpa suatu perintah yang jelas bisa saja undang-undang itu tidak pernah atau sekian lama tidak jadi-jadi. Sementara kita melihat bahwa ada dalam Hukum Administrasi Negara misalnya, itu dapat disebutkan asas kesahan. Jadi apa yang disebut sebagai *vernietigbaar* dapat dibatalkan apabila bertentangan dengan peraturan hukum yang di atasnya yang dianggap cacat hukum, tetapi itu adalah dinyatakan sah sampai dibatalkan.[290]

Lebih lanjut Jakob menghubungkan dengan prinsip transisional sebuah aturan.

> ... Demikian juga bahwa prinsip transisional bahwa sebuah aturan atau sebuah hukum apabila belum ada yang baru, yang lama tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan aturan yang baru, ketentuan-ketentuan pokok yang baru. Oleh karena itu, kesempatan ini baiklah kita pakai untuk kita mendiskusikannya dengan para pakar yang kita undang pada kesempatan ini. Untuk kita dapat merumuskan ketentuan-ketentuan dalam Aturan Peralihan dan juga Aturan Tambahan yang benar-benar memenuhi persyaratan sebagai bagian daripada Undang-Undang Dasar yang bersifat sistemik secara teknisnya, tetapi juga secara kesatuannya adalah betul-betul demokratis, betul-betul merupakan dasar bagi suatu proses demokratisasi dan reformasi yang berkelanjutan.[291]

Narasumber pertama yang menyampaikan pemikirannya tentang Aturan Peralihan adalah Sri Soemantri Martosuwignyo. Menurut Soemantri Aturan Peralihan mempunyai fungsi penting untuk mengatasi persoalan yang berkaitan dengan Perubahan UUD 1945. Berikut pemaparannya.

> ... Saya akan kemukakan terlebih dahulu arti dan fungsi Aturan Peralihan. Aturan Peralihan seperti kita ketahui mempunyai berbagai macam fungsi.
>
> Yang pertama, untuk mencegah terjadinya kekosongan di dalam hukum. Dan dalam kaitan dengan perubahan Undang-Undang Dasar ini, Aturan Peralihan juga berfungsi untuk mengatasi berbagai macam persoalan

[290] *Ibid*., hlm. 459 – 460.
[291] *Ibid.*

> yang berkenaan dengan perubahan Undang-Undang Dasar yang sudah terjadi tiga kali. Tentunya dengan catatan, perubahan kedua yang menimbulkan masalah. Di dalam Sidang Tahunan nanti saya juga mengusulkan agar masalah ini dapat di atasi. Di dalam Rapat PAH I di Hotel Santika yang lalu saya telah kemukakan dan ini sudah merupakan kajian dari kami yang di perguruan tinggi, yaitu tidak adanya ketentuan mengenai sejak kapan Perubahan Kedua itu berlaku. Ini tidak ada sama sekali. Di naskah Ibu-Ibu dan Bapak baca ini, dimohon itu nanti di dalam Sidang Tahunan itu ada penyelesaian mengenai masalah ini.
>
> Fungsi yang kedua itu berkenaan dengan walaupun di dalam setiap perubahan, kecuali Perubahan Kedua itu sudah dikatakan, "ini mulai berlaku sejak ditetapkan, disebutkan tanggalnya". Seolah-olah dengan adanya perubahan itu serta-merta substansi yang tercantum di dalam perubahan ini berlaku. Padahal dari kajian beberapa rekan, ada sekitar 70 undang-undang yang akan dikeluarkan dengan adanya perubahan Undang-Undang Dasar ini.[292]

Menurut Soemantri, di dalam Aturan Peralihan juga harus mencantumkan tindak lanjut terhadap pembentukan MK serta kewenangan MPR.

> ... Salah satu itu yang sudah pernah kami bahas di Yogyakarta itu adalah tentang Mahkamah Konstitusi. Walaupun dikatakan di dalam Perubahan Ketiga ini akan adanya Mahkamah Konstitusi, sampai sekarang ini juga belum dibentuk. Tetapi dengan ditetapkannya Mahkamah Konstitusi itu tidak serta-merta apa yang tercantum berkenaan dengan Mahkamah Konstitusi itu berlaku, masih harus dibuatnya terlebih dahulu. Dan kalau tidak salah DPR sudah mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi. Kalau tidak salah ini yang disampaikan di dalam seminar sehari di UII Yogya itu, kesan saya begitu. Saya tidak tahu kalau itu rancangan yang berasal dari luar. Ini salah satu contoh.
>
> Demikian pula masalah MPR yang tadi dikemukakan. Walaupun secara substansial barangkali masih ada penyelesaian, masih harus ada kata sepakat tentang kedudukan MPR ini. Dan ini inti dari Aturan Peralihan. Isi Aturan Peralihan ini tentunya menjadi kewenangan

[292] *Ibid*., hlm. 462.

dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, apa yang akan dimasukkan.

Pertama, mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat. Di satu pihak ada kecenderungan, keinginan supaya Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat. Baik yang berkenaan dengan pemilihan pertama maupun yang berkenaan dengan pemilihan kedua. Di samping ada perbedaan pendapat, *second round*-nya itu adalah oleh MPR. Tapi yang menjadi persoalan adalah kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum tahun 2004 itu berjalan. Kedudukan apa yang dikehendaki oleh MPR terhadap MPR itu sendiri? Jadi, secara substansial ini menjadi kewenangan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk mencantumkan di dalam Aturan Peralihan itu. Jadi ini salah satu contoh.[293]

Lebih lanjut Soemantri mencontohkan hal yang lain.

Mungkin juga ada contoh-contoh yang lain, umpamanya Dewan Perwakilan Daerah. Sebelum Dewan Perwakilan Daerah dibentuk, siapa yang berwenang membuat undang-undang? Kalau kita melihat Perubahan Pertama, undang-undang itu ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Tetapi kemudian muncul Dewan Perwakilan Daerah. Apakah undang-undang nanti akan merupakan produk bersama antara DPR, DPD, dan Presiden? Kalau itu berkaitan dengan otonomi ataukah akan ada pengaturan yang lain lagi. Ini saya kira perlu nanti juga dipikirkan di dalam manajemen merumuskan Aturan Peralihan itu. Sebab, masih banyak undang-undang yang akan dikeluarkan. Saya tidak tahu apakah di dalam rancangan undang-undang tentang susunan dan kedudukan DPR, DPRD, juga tercantum DPD. Saya tidak tahu nanti oleh pembuat. Dan tentunya akan ada undang-undang yang mungkin secara khusus mengatur Dewan Perwakilan Daerah ini dan itu perlu diantisipasi di dalam Aturan Peralihan itu.

Jadi, walaupun secara konstitusional Dewan Perwakilan Daerah itu sudah ada, bagaimana pembuatan undang-undang sampai dengan sebelum dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah itu. Ini contoh yang kedua yang perlu juga diantisipasi di dalam Aturan Peralihan itu. Saya sendiri terus-terang belum membaca secara lengkap

[293] *Ibid*., hlm. 462 – 463.

> Aturan Peralihan ini, saya lihat baru ada. Jadi, ini hanya ada dua pasal yang saya ini masih belum lengkap. Ini dua hal dulu. Saya kira ini tentunya nanti akan berkembang lebih lanjut lagi.
>
> Jadi, yang pertama itu menyangkut kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pertanyaannya itu apakah di dalam sidang pada tahun 2004, Majelis itu masih merupakan tempat Presiden bertanggung jawab apa tidak, itu harus diatur di dalam Aturan Peralihan. Sebab kalau melihat substansi di dalam perubahan ketiga, MPR itu mempunyai beberapa fungsi, pasti diberikan. Menetapkan Undang-Undang Dasar, mengubah Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan Wakil Presiden, tetapi jelas tidak merupakan tempat Presiden bertanggung jawab kalau nanti Presiden dipilih oleh rakyat di dalam suatu pemilihan umum. Pertanyaan juga, andaikata nanti yang akan diterima orang MPR itu adalah alternatif yang kedua. Bahwa tidak ada *second round election*, tetapi Presiden itu di dalam tahap kedua itu dipilih oleh MPR, ini perlu juga dipikirkan apakah perlu diatur di dalam Aturan Peralihan apa tidak mengenai MPR ini.[294]

Pimpinan rapat langsung memberikan kesempatan kepada narasumber kedua, Maria Farida Indarti. Berikut pemikirannya tentang Aturan Peralihan.

> Pertama sekali saya akan menjelaskan mengenai apa fungsi Aturan Peralihan sebenarnya. Aturan Peralihan atau Ketentuan Peralihan adalah merupakan suatu ketentuan yang bersifat *transito*. Artinya, dia mengalihkan kondisi-kondisi pada saat berlakunya suatu peraturan yang baru atau yang baru berlaku. Oleh karena itu, harus melihat sebetulnya bagaimana aturan yang baru itu mengubah peraturan yang lama itu bagaimana?
>
> Jadi, kita harus melihat pada konsep yang baru itu, bedanya dengan yang lama bagaimana. Jadi, kita tidak bisa langsung mengatakan Aturan Peralihan harus demikian, tapi kita harus melihat apanya saja yang berubah dan konsep mana yang berubah. Sehingga untuk membuat Aturan Peralihan yang bagus adalah bahwa kita harus melihat pertama kali konsep Undang-Undang Dasar 1945 itu bagaimana. Bagaimana letak lembaga-lembaga itu dan hubungannya satu sama lain dan produk-produk apa yang dibentuk oleh

[294] *Ibid.*

lembaga-lembaga tersebut. Kalau kita hanya mengatakan dengan berlakunya undang-undang ini, maka peraturan yang lama tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan, itu sebetulnya kita memberikan suatu, kalau saya mengatakan dengan operasi *sapu jagad*.

Jadi, kita tidak tahu apa saja tapi semua berlaku sepanjang tidak bertentangan. Oleh karena itu, kita harus melihat, yang tidak bertentangan itu yang mana. Ini baru akan muncul kalau ada suatu permasalahan "ini kenapa bertentangan dengan aturan yang baru", sehingga kita harus ada pengujian. Kalau merumuskan Ketentuan Peraturan yang betul, memang kita harus melihat apakah yang berbeda antara yang lama dengan yang baru. Kemudian juga perumusannya kita bisa merumuskan dengan langsung berlaku yang baru atau berlakunya itu secara berangsur-angsur atau ada penyimpangan secara spesial untuk hal yang tertentu, itu bisa dirumuskan. ...[295]

Lebih lanjut Maria menjelaskan bahwa dalam mengubah Aturan Peralihan harus disepakati satu konsep.

Jadi dengan misalnya kita melihat ada Perubahan Pertama, pada waktu itu dikatakan dengan adanya perubahan Pasal 20 dan Pasal 5 tentang pembentukan undang-undang yang beralih dari Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Mestinya di situ juga ada Ketentuan Peralihan bagaimana pelaksanaannya, tetapi di sana juga dikatakan dalam perubahan selanjutnya, ada tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Tapi undang-undang yang dimaksud ini belum ada sampai sekarang. Jadi di sini kita bisa melihat jadi kalau sekarang kita mengajukan undang-undang itu, caranya bagaimana? Bagaimana berlakunya undang-undang itu?

Oleh karena itu, kita juga misalnya dengan Perubahan Kedua yang mencantumkan Pasal 20 Ayat (5), di sana dikatakan "kalau 30 hari rancangan undang-undang yang sudah disetujui oleh DPR tidak disahkan oleh Presiden, dia berlaku sah sebagai undang-undang dan dia wajib diundangkan". Ini secara rumusan bisa diberlakukan rumusannya betul. Tapi apakah itu bisa dilaksanakan, itu menjadi masalah. Oleh karena suatu keputusan hanya bisa berlaku dan sah sebagai peraturan kalau dia tanda tangani oleh seseorang yang berwenang.

[295] *Ibid*., hlm. 463 - 464.

> Jadi di sini menurut Hukum Administrasi harus ada siapa yang bertanggung jawab. Jadi di sini mestinya ada Ketentuan Peralihan. Oleh karena itu kita telah mengubah ini untuk ketiga kalinya dan kita akan mengubah pada keempat kalinya, maka kita harus merumuskan sebetulnya konsep kita secara keseluruhan bagaimana? Sehingga apa saja yang harus kita ubah dan apa saja yang kita harus rumuskan di dalam Ketentuan Peralihan itu, supaya jangan ada nanti dengan adanya Ketentuan Peralihan justru menimbulkan hal-hal bisa disisipi oleh bermacam-macam.[296]

Setelah Maria selesai menyampaikan pemikirannya, sesi selanjutnya diisi dengan tanya jawab. Ketua PAH I, Jakob Tobing mempersilakan kepada anggota PAH I untuk memberi tanggapan atas pemikiran narasumber. Pembicara yang memberikan tanggapan pertama adalah Theo L. Sambuaga dari F-PG.

> ... Kami mengusulkan tiga butir di situ, yaitu sekaligus saja barangkali entah ditayangkan atau Bapak-Bapak sudah punya. Yaitu pertama, tentang fungsi dan kedudukan MPR dan Presiden, yang MPR dan Presiden ini masih dalam posisi atau konstelasi lama. Dan oleh karena itu kami berpikir posisinya juga masih posisi lama, yaitu hasil Pemilihan Umum 1999. Padahal perubahan-perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang telah berlaku sekarang ini adalah di dalamnya telah melekat, telah mengharuskan, setidak-tidaknya telah membuat diktum-diktum dalam perubahan tentang tugas dan kewajiban yang baru, yang barangkali tidak ada pada atau dikurangi dari pada posisi yang lama.
>
> Oleh karena itu dalam posisi pertama atau dalam Pasal I Ayat (1). Pasal I Ayat (1) yang kami usulkan dalam usulan Aturan Peralihan atau Aturan Tambahan ini, yaitu MPR dan Presiden yang ada sekarang ini tetap berfungsi melaksanakan tugas dan kewajibannya seperti tugas dan kewajiban yang ada pada saat dia dipilih atau dilantik, sesuai dengan hasil konselasi 1999 dan melaksanakan tugas-tugas yang ada serta kewajibannya, kecuali dinyatakan hal yang lain oleh perubahan-perubahan ini. Ini posisinya bagaimana? Apakah ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Pak Sri Soemantri dan Bu Maria tadi? Apakah ini relevan? Apakah ini cocok dengan teori

[296] *Ibid*.

yang dikemukakan oleh Bu Maria tadi, khususnya tentang hal tersebut.

Kemudian dalam Ayat (2) umpamanya, kita usulkan bahwa apa yang persis dikemukakan oleh Pak Soemantri tadi bahwa harus ada langkah-langkah untuk melaksanakan apa yang diperintahkan oleh perubahan Undang-Undang Dasar ini. Siapa yang harus mengambil langkah-langkah ini? Dalam usulan kami dan saya kira juga di usulan-usulan yang lain, yang disamping oleh teman-teman dari fraksi lain yaitu DPR dan Presiden mengambil langkah-langkah. Sebab ini akan mengandung atau berwujud pembuatan undang-undang, meskipun tidak semata-mata pembuatan undang-undang, yaitu mengambil langkah-langkah untuk melaksanakan perubahan Undang-Undang Dasar. Ada yang dalam bentuk undang-undang, ada mungkin dalam bentuk langkah-langkah yang lain.

Oleh karena itu kami usulkan di sini untuk mengambil langkah-langkah dalam rangka melaksanakan perubahan Undang-Undang Dasar. Tetapi sudah tentu harus ada *time frame*. *Time frame* itu yaitu satu tahun yang akan datang. Dan dilaporkan atau disajikan atau dikemukakan untuk mengukur itu bahwa telah diambil langkah-langkah sesuai dengan instruksi perubahan Undang-Undang Dasar, yaitu dalam Sidang Tahunan MPR yang akan datang. Ini sekaligus menjadi pertanyaan kami Bab XXIII. Di sini sekaligus maksud kami memang untuk supaya eksistensi dari MPR dan fungsinya sekarang ini termasuk dengan pelaksanaan Sidang Tahunan itu termuat di dalam Aturan Tambahan atau Aturan Peralihan ini, sekaligus untuk menegaskan bahwa eksistensi dari MPR ini dan tugasnya sesuai dengan konstelasi yang ada sekarang ini masih berjalan. Sekaligus merupakan, katakanlah legalitas bagi MPR dalam melaksanakan tugas, khusus yang secara eksplisit termuat di sini dalam tahun 2003. Apakah ini juga sesuai dengan teori dan kerangka berpikir yang dikemukakan oleh Ibu dan Bapak tadi.[297]

Penanggap selanjutnya adalah I Dewa Gede Palguna dari F-PDIP. Palguna tertarik dengan pendapat Maria tentang fungsi Aturan Peralihan sebagai pengantar dari ketentuan hukum yang lama ke ketentuan hukum yang baru.

[297] *Ibid*. hlm. 465 - 466.

> Kalau tadi saya tidak keliru, maka sesungguhnya esensi dari Aturan Peralihan itu ialah, pertama dia bukan saja sekadar untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum. Tetapi yang kedua, yang terpenting adalah untuk mengantarkan bagaimana ketentuan yang lama itu masuk ke dalam suatu konsep yang baru pada saat yang sama. Oleh karena itulah maka dalam hemat saya, apa yang terdapat di dalam Pasal I dan Pasal II yang sudah kita tulis di sini itu, sesungguhnya dia masih merupakan asas umum itu. Belum menunjuk, ya kalau dikatakan apa namanya, kalau di kasus-kasus seperti tadi misalnya muncul, ini mungkin tidak akan menjawab, betul kalau Ibu Maria mengatakan ini baru akan ketahuan bertentangan atau tidak itu setelah terjadi kasus.
>
> Kemudian dari sinilah justru yang mencuat jadi persoalan adalah sekiranya nanti kita tidak berhasil membuat ketentuan Aturan Peralihan yang spesifik mengatur peralihan itu, maka di sini ada suatu lembaga yang menurut saya sangat mendesak keberadaannya untuk segera dibentuk yaitu Mahkamah Konstitusi itu. Karena dialah tugas utamanya nanti yang akan menjaga *constitutionality of law* dari segala Peraturan Perundang-undangan yang akan berlaku di bawahnya. Jadi khusus untuk Mahkamah Konstitusi ini, saya kira dia memang harus mendapatkan perhatian tersendiri di dalam pengaturan dari Undang-Undang Dasar ini. Saya minta pendapat Prof. Soemantri, Ibu Maria, dan sekarang juga ke Prof. Jimly, karena beliau sudah di sini.[298]

Palguna kemudian melontarkan pertanyaan terkait dengan ketentuan Aturan Peralihan.

> Kemudian yang menjadi pertanyaan saya, berkenaan dengan apa yang menjadi dasar pemikiran tadi, berkaitan dengan fungsi Aturan Peralihan itu adalah pertanyaan seperti ini. Kalau fungsi Aturan Peralihan itu adalah untuk mengantarkan ke dalam, kalau Bu Maria tadi mengatakan konsep baru dari konsep yang lama, apakah di dalam Aturan Peralihan itu kita bisa mencantumkan ketentuan yang di dalamnya mengandung sifat melekat yang justru bertentangan dengan semangat yang sudah ada dalam perubahan itu, dimungkinkan tidak itu secara prinsip hukum. Karena kalau saya melihat sebenarnya walaupun ini adalah sebuah proses politik menurut saya, khusus

[298] *Ibid*., hlm. 467 – 468.

untuk Bab mengenai Aturan Peralihan ini seharusnya di sini adalah murni konsep-konsep hukum yang masuk semua. Sebab kalau tidak begitu kita nanti Undang-Undang Dasar kita menjadi tertawaan di seluruh dunia, kita malu juga kalau ini tidak didasari oleh konsep berpikir yang jelas khusus kerangka pikir Hukum Tata Negara.

Berkenaan dengan apa yang disampaikan oleh Ibu Maria tadi mengenai, saya setuju sekali itu apa yang beliau sampaikan. Kalau kita mau membuat Ketentuan Aturan Peralihan yang bagus atau yang katakanlah dalam tanda petik benar. Maka kita harus paham betul apa perbedaan dari konsep yang lama dengan konsep yang baru yang hendak diantarkan melalui Aturan Peralihan ini.

Menurut saya, ada tiga hal penting yang perlu mendapatkan perhatian kita dan yang pertama sekali dan ini merupakan, saya kira yang ini yang mendasari semangat seluruh perubahan Undang-Undang Dasar ini adalah, yaitu tentang kedaulatan rakyat sendiri. Prinsip Kedaulatan Rakyatnya. Prinsip kedaulatan rakyat yang diperintahkan oleh alinea keempat Undang-Undang Dasar 1945, dulu dijabarkan oleh Penjelasan sebagai "kedaulatan ada di tangan rakyat dan kemudian dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR". Kata "sepenuhnya" itu kemudian menimbulkan tafsir bahwa MPR adalah Lembaga Tertinggi Negara dan kemudian dia adalah penjelmaan seluruh rakyat. Setidak-tidaknya menurut kata Penjelasan dan setidak-tidaknya juga menurut fakta-fakta yang kita baca selama berlangsungnya sidang-sidang BPUPKI umpamanya. Dan oleh karena itu maka berlakulah lalu teori distribusi kekuasaan. MPR sebagai pemegang kedaulatan mendistribusikan kekuasaannya kepada Presiden, kepada DPR, kepada Mahkamah Agung, kepada DPA dan kepada Badan Pemeriksa Keuangan. Paling tidak dulu arus besar pemikirannya adalah seperti itu. Jika demikian masalahnya, maka ketika kita mulai memasuki sejak amendemen pertama sesungguhnya, yaitu apa yang tadi juga sempat disinggung Ibu Maria dan Pak Sri Soemantri.[299]

Lebih lanjut Palguna menyampaikan.

Ketika kekuasaan pembentukan undang-undang, tidak lagi mengikuti alur pemikiran itu yaitu sudah dikembalikan bahwa undang-undang itu merupakan kewenangan

[299] *Ibid.*

legislatif menurut ajaran Hukum Tata Negara kita. Maka sesungguhnya teori pembagian kekuasaan itu sudah ditinggalkan, teori supremasi MPR itu sudah ditinggalkan. Kita sudah murni kepada teori pemisahan kekuasaan "pemisahan undang-undang", tentu ada *checks and balances* di dalamnya. Berarti kita sudah menganut prinsip Trias Politika pada saat itu. Berarti sejak saat perubahan pertama itu sesungguhnya sudah ada perubahan pada jati diri MPR sendiri. Dia bukan lagi merupakan penjelmaan seluruh rakyat tetapi dia adalah suatu sebuah lembaga yang tidak ada bedanya dengan lembaga-lembaga yang lainnya, yang sederajat, yang kewenangannya sama-sama diberikan menurut Undang-Undang Dasar dan diatur dalam Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, ini konsep dasar yang pertama menurut kami.

Kemudian yang kedua juga adalah bahwa di dalam peralihan yang baru ini, kita menegaskan bahwa kita ini adalah negara hukum. Saya kira kita tahu sama-sama bedanya, apa beda antara negara hukum dan negara yang berdasar atas hukum sebagaimana yang diatur dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar yang lama. Tentu saya tidak bermaksud ini, tidak mengungkap itu karena kita itu sudah mendebat, kita sudah memperdebatkan itu lama sekali. Dan kemudian perubahan yang ketiga, yang mendasar, yang ketiga adalah kalau dalam Undang-Undang Dasar yang pertama kita menganut sistem presidensiil ragu-ragu katakanlah begitu atau sistem presidensiil yang pelaksanaannya jadi parlementer, mau kita sebut begitu mungkin bisa. Tetapi kemudian "kita murnikan itu di dalam perubahan yang baru". Misalnya dengan memberikan ciri-ciri yang melekat pada sistem presidensiil itu. *Fixed term*, Kepala Negara Kepala Pemerintahan, ada prinsip *checks and balances* dan ada mekanisme *impeachment*. Presiden tidak bisa dijatuhkan karena alasan politik tetapi dia baru bisa dijatuhkan kalau dia secara terbukti melanggar hukum dan sesuai dengan prinsip negara hukum khususnya *equality before the law*, harus dibuktikan secara hukum dulu persoalannya, baru kemudian ada proses politik apakah dia jatuh atau tidak.

Oleh karena itu saya kira, Bapak dan Ibu narasumber ini sependapat kalau di dalam merumuskan Aturan Peralihan itu kita berangkat dari prinsip-prinsip dasar yang membedakan dua konsep itu. ...[300]

[300] *Ibid*., hlm. 468 – 469.

Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP menyatakan agar para pakar tidak perlu mempersoalkan lagi persoalan Aturan Peralihan yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945. Berikut pemaparannya.

> Dan sesungguhnya juga apa yang sudah kita alami sekarang ini yaitu bahwa sekali pun Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang sudah kita sahkan pada Sidang Tahunan yang lalu telah mengubah masalah MPR kita, kewenangan MPR kita. Tapi MPR kita ini berjalan apa adanya, sehingga barangkali mungkin pendapat kami bisa dibenarkan atau pun bersesuaian dengan para pakar. Bahwa sesungguhnya Aturan Peralihan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 itu sebagai hasil Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Itu tidak hanya berlaku terhadap eks-kolonial sebagaimana adanya dulu waktu dibuat pada 18 Agustus 1945, tapi adalah berlaku terhadap keadaan sesudah Republik, Konstitusi RIS, Undang-Undang Dasar
>
> Sementara 1950, dan sesudah ada Perubahan Pertama, Kedua, dan Ketiga, Aturan Peralihan itu berlaku. Kalau tidak berlaku maka terjadi *stage match* kita, sekarang kita sudah bagian di aturan keempat. Mudah-mudahan para pakar sependapat dengan saya walaupun saya bukan pakar. Sehingga kita tidak mempersoalkan lagi persoalan Aturan Peralihan yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai buah dari pada Dekrit yang masih banyak teman-teman kita yang memperlakukannya sesungguhnya itu masih berlaku terhadap peralihan dari kolonial ke Republik.
>
> Yang kedua, Pimpinan dan rapat yang mulia. Memang era reformasi telah membuat kita, yang membuat perubahan pertama di tahun 1999, yang berpokok pada gencarnya keinginan reformasi untuk mengurangi kewenangan Presiden yang berlebihan dan memberdayakan DPR. Sehingga terciptalah perubahan-perubahan sembilan pasal, termasuk Pasal 5 dan Pasal 20 yang disentil oleh Ibu Maria tadi. Bahkan Pasal 13 dan Pasal 14, mengenai pengangkatan dan penerimaan duta, maupun mengenai pemberian grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi, meminta pertimbangan Mahkamah Agung dan DPR. Padahal ada ketentuan yang mengatakan bahwa akan ada Undang-Undang Dasar kita ini yang memerintahkan adanya sebuah Undang-Undang tentang Tata Cara Pembentukan Undang-Undang, yang

dulu jaman Kolonial dikenal dengan AB, *Algemene Bepalingen van wetgeving*, begitu Pak Tjipno.

Jadi, tapi kita sudah melaju karena reformasi menghendaki seperti itu, kekuasaan Presiden tidak boleh lagi. Bahkan ada kekurangan sehingga Pasal 20 itu di perubahan kedua ditambah lagi Ayat (5), karena kita berpengalaman Undang-Undang yang sudah disahkan oleh, bersama DPR dan Pemerintah, tahu-tahu kenapa Presiden tidak mau laksanakan itu. Maka diadakanlah Pasal 20 Ayat (5) ini, dalam tempo 30 hari itu. Inilah juga yang menjadi pemikiran, anggapan Pak Ketua kita tadi yang dibantah oleh Patrialis. Bahwa kita sudah melaksanakan untuk DPR dan Presiden, tapi kenapa MPR belum. Padahal kata Ibu Maria tadi, semestinya belum. Tapi kita lalu berhadapan dengan reformasi, kalau kita menunggu undang-undang dulu baru bagaimana menerapkan pelaksanaan perubahan Pasal 5, Pasal 20, Pasal 13, Pasal 14, dan seterusnya tadi. Inilah fakta yang kita hadapi dalam kehidupan termasuk kita masih bekerja sekarang ini, masih ada Utusan Daerah, masih ada Utusan Golongan, masih ada TNI/Polri.[301]

Ali Hardi melanjutkan pandangannya.

Yang ketiga. Kalau tadi apa yang sudah kami sebutkan masalah Presiden. Kalau kami bicara Presiden, sekali lagi kami ingatkan, kalau kami bicara Presiden itu ada Wakil Presiden di dalamnya, pada para pakar saya ingatkan. Diingatkan, kalau kami bicara Presiden itu, ada Wakil Presiden di dalamnya. Maka kami yang berkaitan dengan MPR, memang kita menghadapi problem. Dan sangat-sangat substansial, sangat strategis seperti kata Pak Palguna itu, sangat mendasar. Karena yang berkaitan apa dengan kedaulatan sepenuhnya kepada MPR, lalu kemudian menurut undang-undang sudah, menurut Undang-Undang Dasar sudah dibagi. Sekarang kita persoalan pada kewenangan MPR, yang dalam perubahan ketiga itu tidak lagi menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara. Tapi sekarang kenyataan kita punya seperangkat Tap yang masih berlaku dan khusus ada Tap IV, GBHN tahun 1999, yang telah dielaborasi di dalam Undang-Undang No.25/2000 tentang Propenas dan setiap tahun diadakan Propeta sebagai dasar daripada APBN yang berlangsung selama ini. Apakah dengan Undang-

[301] *Ibid*., hlm. 469 - 470.

Undang Dasar ini kita ubah pada 1 Agustus kita nyatakan selesai perubahan ini. Lalu dengan serta-merta tidak ada Repeta, tidak lagi diberlakukan Propenas, GBHN ini kita tinggalkan. Sehingga, apa yang menjadi acuan daripada penyelenggaraan negara kita? Kalau kita serta-merta kembali kepada kemauan Perubahan Undang-Undang Dasar ini yang sudah selesai Agustus kalau semua sepakat dengan apa yang menjadi usul dari PPP tentunya. Ya *kan* di dalam hati kami mestinya begitu.

Jadi ini yang barangkali perlu diklarifikasi terutama dari para pakar, sehingga kami mengusulkan sebagai tambahan daripada dua pasal Aturan Peralihan yang dianggap *sapu jagad* kata Ibu Maria. Kami menambah fokus lagi, nanti ditambah lagi oleh Fraksi lain, kami terima yang menyangkut DPD dan lain-lain itu. Maka, kami menambah Pasal III, "Sebelum dibentuk MPR yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar ini, maka MPR yang ada tetap melaksanakan wewenangnya untuk menetapkan dan mengawasi pelaksanaan garis-garis besar daripada haluan negara", huruf kecil. Artinya, MPR ini masih bertugas itu, karena Tap ini masih dan penyelenggaraan negara kita masih mengikuti itu.

Apalagi kalau mengikuti pikiran dari Ibu Maria bahwa semua itu harus dilaksanakan menurut undang-undang yang oleh Pak Soemantri dicatat di Yogyakarta ada sekitar 70 undang-undang yang harus dilahirkan daripada perubahan Undang-Undang Dasar ini. Maka itulah kami mencantumkan ini, untuk konkritnya melepaskan persoalan kita terhadap MPR ini. Supaya dengan demikian juga Utusan Golongan dan Utusan Daerah tolong dibela saya, karena saya membela kalian. Dan tambahan alinea Pasal IV, termasuk TNI/Polri itu. Pada Pasal IV, "sebelum dipilih Presiden dan Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar ini, maka Presiden dan Wakil Presiden yang ada tetap memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar ini".[302]

Asnawi Latief dari F-PDU menanggapi pendapat Maria tentang fungsi pengantar dari Aturan Peralihan.

Menarik sekali paparan kedua, beliau baik Bapak Soemantri, khususnya Ibu Maria, memberikan satu jalan buat kita bahwa hal-hal yang harus dimuat di dalam Bab

[302] *Ibid*., hlm. 470 – 471.

atau Pasal Peralihan itu yang bersifat *transito*, antara lain peraturan-peraturan lama supaya ada semacam pengantar dari aturan baru dengan aturan lama. Sepanjang yang saya amati perubahan Undang-Undang Dasar 1945 kesatu, kedua, dan ketiga. Yang kedua tadi memang, kita sendiri juga merasakan itu tidak ada ketentuan kapan berlakunya. Bahkan Perubahan Kedua dan Sidang Tahunan 2000 itu banyak hal-hal yang kontroversial, memang kami sadari itu. Misalnya, MPR melakukan uji *judicial review* atau segala itu *kan* banyak hal-hal yang sifatnya transisi waktu itu dan barangkali dengan adanya Mahkamah Konstitusi itu akan selesai dengan sendirinya.

Sepanjang yang saya amati ada beberapa hal yang langsung berlaku, seperti Pasal 13 Ayat (2) dan Ayat (3) tentang Pengangkatan duta dan menerima duta negara lain atas dasar pertimbangan DPR. Itu sudah berlaku, walaupun tanpa ada peraturan-peraturan yang mengatur, itu sudah berjalan masuk dalam Tata Tertib DPR. Karena di situ tidak diperlukan adanya aturan perundang-undangan untuk mengatur ini.

Yang kedua, pada Pasal 14. Di situ disebutkan Ayat (1):

"Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan pertimbangan Mahkamah Agung".

Itu sudah berjalan itu jaman Gus Dur, meminta pertimbangan atas dasar pasal ini. Dan Ayat (2):

"Dalam hal pemberian amnesti, abolisi itu memerlukan pertimbangan DPR".

Walaupun belum ada kasus, tetapi sebenarnya apabila diperlukan pertimbangan DPR, dengan sendirinya itu akan sudah berlaku. Yang belum, misalnya Pasal 15 yang menyangkut "wewenang Presiden dalam hal memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan diatur dengan undang-undang". Sampai hari ini belum ada undang-undang tentang pemberian gelar itu. Sehingga maaf jaman Pak Habibie itu obral tanda jasa, termasuk Pak Jimly juga kecipratan tanda jasa itu, karena hanya diatur oleh Keppres.

Atas dasar itulah amendemen ini perlunya ada undang-undang tentang tanda jasa itu, sampai hari ini belum diatur undang-undangnya. Jadi sebetulnya itu sudah berlaku apabila ada undang-undang. Hal-hal yang belum juga Bapak, Pak ketiga pakar ini, karena belum ada lembaganya.

Seperti Mahkamah Konstitusi, itu lembaganya belum ada, sehingga tidak bisa berlaku. Tetapi, ada yang sudah seperti tugas, wewenang MPR seperti tadi dikemukakan. Itu sudah berubah wewenang MPR, hanya tidak diatur. Diatur dengan hal apa itu wewenang DPR Pasal 3 perubahan ketiga itu menyatakan bahwa fungsi dan tugas serta wewenang MPR itu hanya ketiga. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar dan ini sudah kita lakukan dalam proses. Melantik Presiden dan atau Wakil Presiden, kita sudah pernah melantik itu, Presiden/Wakil Presiden, baik Sidang Umum maupun Sidang Istimewa. Yang belum adalah memberhentikan Presiden secara *impeachment* itu, tetapi dengan cara aturan lama sudah kita lakukan, karena dianggap sungguh melanggar haluan negara.

Apakah dengan perubahan ini (kepada ketiga pakar) sudah langsung berjalan atau berlaku terhadap MPR yang sekarang ini? Padahal MPR ini hasil Pemilu 1999, yang di situ masih ada pengangkatan TNI/Polri 38 dan Utusan Golongan 75 atau 65. Jadi masih ada pengangkatan, walaupun dipilih oleh Ormasnya masing-masing, tetapi pengangkatannya tetap saja itu pengangkatan. Padahal kita jiwanya perubahan Undang-Undang Dasar ini adalah dipilih langsung. Jadi tidak ada lagi pengangkatan dan penjatahan dan TNI sendiri sudah menyatakan mundur pada Pemilu 2004 ini di DPR, tetapi masih diatur di Tap VII bahwa TNI sampai 2009 masih dijatah di MPR. Padahal di dalam diskusi-diskusi dari Fraksi TNI/Polri terhadap Aturan Tambahan itu sudah tidak ingin dicantumkan di sini. Kalau tidak salah ya kemarin diskusi dan saya dukung itu tidak perlu masuk di dalam Aturan Tambahan.

Masalahnya sekarang, apabila MPR itu hanya tiga hal itu tidak lagi mengeluarkan Tap-Tap yang katanya Pak Harun Al-Rasyid itu adalah "barang haram", maka bagaimana nasibnya Tap VII itu? Apakah tetap berlaku atau sudah batal demi hukum? Sebab fungsi MPR itu sudah tidak lagi melakukan fungsi seperti diatur semula.

Oleh karena itu, saya sependapat kalau memang bahwa MPR sekarang ini masih melakukan fungsi-fungsi seperti diatur oleh Undang-Undang Dasar sebelum amendemen memang memerlukan Aturan Peralihan seperti diusulkan oleh PPP. Saya pikir ini perlu dipertimbangkan usul PPP ini. "Sebelum dibentuk MPR dimaksud dalam Undang-Undang Dasar ini, MPR yang ada tetap melaksanakan wewenangnya

untuk menetapkan dan mengawasi pelaksanaan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara". Jadi masih ada kalau Presiden itu sungguh melanggar haluan negara, masih bisa diperlakukan cara-cara seperti Gus Dur. Saya kira *kan* begitu analoginya.[303]

Pembicara selanjutnya adalah Hatta Mustafa dari F-UD. Hatta mengusulkan agar masa berlaku Amendemen Undang-undang Dasar 1945 dicantumkan dalam Aturan Peralihan.

Yang pertama, yang ingin saya sampaikan tentang masa berlakunya amendemen Undang-Undang Dasar ini. Seperti kita ketahui ada amendemen satu, dua, tiga, dan rancangannya yang keempat tahun ini. Sebenarnya rangkaian ini adalah satu rangkaian yang utuh bukannya sepenggal-sepenggal, Pak. Hanya penyelesaiannya ada yang di tahun 1999 ditetapkan pada 19 Oktober, ada yang tahun, itu disebut amendemen pertama, ada tahun 2000 amendemen kedua, dan amendemen ketiga tahun 2001, dan rancangannya amendemen keempat tahun 2002 ini. Jadi bukan sepotong-sepotong.

Di dalam amendemen pertama dan ketiga, itu ditetapkan masa berlakunya. Sudah ditetapkan bahwa mulai berlakunya tanggal 19 Oktober, tanggal 9 November. Tapi amendemen kedua, hanya ditetapkan pada tahun 2000 tidak disebutkan masa berlaku. Maksud saya, kita bisa diskusikan mungkin pendapat pakar, apakah karena ini rangkaian satu, dua, tiga, dan empat ini merupakan satu kesatuan. Itu di dalam Aturan Tambahan dan Aturan Peralihan dapat disebutkan bahwa ini seluruhnya ini mulai berlaku atau tidak berlakunya bagaimana? Ini bagaimana tanggapan dari para pakar mengenai masalah ini.

Kedua adalah mengenai masalah legislatif baru dan legislatif yang lama. Kalau lembaga legislatif yang lama tentunya untuk membuat undang-undang ini adalah DPR dan Presiden tetapi untuk yang baru ada ditentukan DPR bersama Presiden dan tentunya ada DPD yang mempunyai legislasi terbatas. Yang ingin saya sampaikan adalah kalau misalnya bajunya baju hasil Pemilu 1999, tetapi fungsinya cari yang untung saja dari yang baru kita tentukan, lalu yang merugikan tidak berlaku. Ini *kan* kontradiksi.

Jadi, apakah dia kalau berlaku benar-benaran semuanya

[303] *Ibid*., hlm. 472 – 473.

sehingga DPD pun harus diberlakukan. Itu artinya, 130 anggota Utusan Daerah harus bergabung dan berfungsi sebagai DPD persiapan, DPD persiapan itu bisa, kalau misalnya yang baru ini harus berlaku atau ditetapkan yang lama saja fungsi dan wewenangnya tetap lama sampai terbentuk yang baru menurut pemilu tahun 2004 yang akan datang. *Nah*, ini pakar-pakar, kita minta pendapat, jangan kita mengambil yang untung kita berlakukan, yang merugikan tidak kita berlakukan dengan baju yang lama itu. Ini tidak boleh Pak. Bertentangan. Jadi, ini dikaitkan dengan masa berlaku tadi sehingga kalau amendemen satu, dua, tiga, dan empat mulai berlakunya sesudah tahun 2004 itu jelas. Sehingga jangan yang baru ini menguntungkan pakai tetapi kalau yang baru merugikan tidak, saya kira ini tidak ada kepastian tentang hukum yang berlaku di negeri ini.[304]

Selanjutnya, Sutjipto dari F-UG mengusulkan agar Aturan Peralihan membahas mengenai konsistensi adanya lembaga-lembaga lama dengan aturan-aturan baru dan adanya lembaga baru yang belum terbentuk sampai 2004 atau mungkin sampai terbentuknya Undang-undang seperti contohnya Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.

Saya juga setuju secara prinsip konsep yang diajukan PPP, tetapi saya minta dukungannya berlanjut sampai Sidang Tahunan. Jadi masalah Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan. Jadi, saya sependapat tadi disampaikan oleh rekan saya Pak Palguna, ini adalah masalah hukum. Oleh karena itu, saya kira kita mesti alurnya juga masalah konsistensi juga masalah hukum. Jadi, kepentingan politik saya kira di belakang. Jadi kepentingan hukumnya didahulukan.

Oleh karena itu konsistensi sangat perlu. Jadi, disampaikan oleh Pak Hatta Mustafa tadi, jadi lembaga-lembaga yang lama dengan ketentuan yang baru itu harus konsisten, jadi tidak bisa memang dipilah-pilah, jadi ada mereka lembaga lama tetapi ada aturan baru tetapi ada lembaga lama yang ikuti aturan lama. Oleh karena itu, luar konsistensi harus jelas.

Kita tahu bahwa di dalam amendemen ketiga khususnya ada lembaga baru yaitu DPD, Mahkamah Konstitusi, dan

[304] *Ibid*., hlm. 474 - 475.

Komisi Yudisial. Lalu, dari ketiga lembaga ini apakah selama masa transisi memang perlu ada lembaga lain yang menjembatani sampai terbentuknya lembaga baru dan untuk menggantikan fungsinya?

Pengalaman selama ini untuk Mahkamah Konstitusi kelihatannya agak sulit karena kalau di dalam Sidang Tahunan 2000 mengenai Tap MPR yang di mana MPR akan berfungsi sebagai *judicial review* untuk undang-undang kelihatannya itu tidak jalan, oleh karena itu kemungkinan besar itu sulit. Tetapi masalah DPD seperti yang dikemukakan oleh Pak Hatta, saya kira itu cukup relevan kalau memang bisa kita sepakati.

Lalu, Komisi Yudisial yang sehari-hari memang kelihatannya sangat diperlukan pada saat ini karena merekrut Hakim Agung. Apakah itu bisa digantikan fungsi oleh lembaga lain yang mungkin mirip contohnya mungkin komisi hukum nasional, jadi untuk mengganti fungsi Komisi Yudisial.

Lalu, hal yang sangat mendasar saya kira tadi yang dikemukakan oleh rekan-rekan dalam hal fungsi MPR khususnya masalah *impeachment* mudah-mudahan ini tidak terjadi tetapi bagaimana juga kita harus ada konsistensi. Jadi apakah kalau memang tadi DPR juga sudah menjalankan aturan yang baru, apakah juga MPR tidak begitu. Karena itu saya sepakat tadi sebenarnya bahwa memang kita harus konsisten, jadi tidak bisa tadi yang enak diambil dan yang tidak enak jangan dipakai.

Oleh karena itu, saya mohon pendapat dari para pakar. Jadi, konsistensi daripada adanya lembaga-lembaga lama dengan aturan-aturan baru dan adanya lembaga baru yang belum terbentuk sampai 2004 atau mungkin sampai terbentuknya undang-undang. Seperti contohnya Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Apakah dimungkinkan dan apakah perlu diatur dalam Aturan Peralihan ini? [305]

Pembicara selanjutnya adalah I Ketut Astawa dari F-TNI/Polri. Astawa mempertanyakan keberlakuan Perubahan Kedua secara akademis dan secara yuridis dalam Aturan Peralihan.

Pertama, menyangkut sebagaimana sudah diutarakan oleh Bapak Prof. Soemantri menyangkut mengenai keberlakuan dari Perubahan Kedua itu tidak ada, tetapi ada ditetapkan

[305] *Ibid*., hlm. 475 - 476.

di sini. Apakah dengan tidak ada mulai berlaku sejak ditetapkan itu, berarti Perubahan Kedua itu secara akademis itu dan secara yuridis sampai sekarang ini berlaku atau tidak? Mengapa hal ini kami pertanyakan, karena setelah kami amati UUD 1945 pun tidak ada dinyatakan mulai kapan berlaku tetapi itu berlaku. Andaikata itu dipermasalahkan justru bagaimana pada perubahan keempat ini permasalahan itu bisa kita atasi, mohon pendapat Bapak.

Kemudian kepada Ibu Maria, kami mohon penjelasan, Ibu tadi mengemukakan bahwa Aturan Peralihan sebagaimana Pasal I dan II itu berlaku umum. Jadi memang kami sependapat, tetapi ada permasalahan-permasalahan kalau dia lakukan berlaku hanya yang bersifat umum, ada hal-hal untuk implementasinya di lapangan masih ditemukan permasalahan-permasalahan. Padahal Aturan Peralihan ini adalah kita ingin jangan sampai adanya permasalahan-permasalahan operasional di lapangan. Tetapi kalau kita atur secara rinci juga ada juga permasalahan, tidak ada kemungkinan, ada hal-hal yang tertinggal. Sehingga juga mengakibatkan operasionalisasi di lapangan akan menemui hambatan. Sehingga dalam hal ini apakah tidak juga mohon pendapat Ibu. Apakah tidak yang umum juga diutarakan, yang khusus juga kita utarakan, sehingga untuk menghindari kemungkinan terjadinya hal-hal yang masih yang mungkin tidak tercecer bisa kita masukan. [306]

Pada kesempatan tersebut, Ali Masykur Musa dari F-KB menyampaikan empat hal berkaitan dengan Aturan Peralihan.

Ada empat hal yang bisa saya sampaikan. *Pertama*, yang sangat substansial berkaitan dengan apa yang disebut kewenangan dan perubahan struktur dari MPR ini, secara *reasoning* tadi sudah disampaikan banyak dari Bapak-Bapak sekalian khususnya, dari Mas Palguna.

Sebetulnya, kita sudah mengkonstruksi terhadap pemikiran supremasi kekuasaan yang ada di dalam MPR itu. Dengan demikian MPR yang salah satunya dulu memegang kekuasaan membagi-bagi kekuasaan itu tidak berlaku lagi. Pertanyaannya ini sifatnya bertanya saja para penyaji dan para pakar, kalau perubahan itu sudah ditetapkan dan otomatis sudah berlaku, maka pertanyaannya ini sudah

[306] *Ibid.*

saya kemukakan di Marriot dua bulan yang lalu sudah saya ungkapkan apakah masih perlu? Ini sangat aplikatif di dalam Sidang Tahunan akan datang ini artinya sebentar lagi, ini masih ada Laporan Tahunan dari Lembaga-lembaga Tinggi Negara itu, ini sangat aplikatif.

Ini untuk menghindari dari sebuah pertanyaan jangan-jangan Lembaga Tinggi Negara laporan nanti terjebak lagi, misalkan yang menjadi bahan isu. Saya tidak mau ini hanya sebagai *progress report* ini dan sebagainya. Padahal menurut Konstitusi mestinya sudah tidak ada itu, tetapi ini berkaitan dengan Aturan Peralihan, selama MPR belum yang baru belum ada artinya lembaga yang baru belum ada fungsi-fungsi itu masih ada bagi yang menginginkan perlu ada. Tetapi, bagi yang menginginkan tidak ada, *wong* dasar hukumnya sudah begitu *kok*, ini kalau sudah otot-ototan ini bisa lama.

Ini pertanyaan pertama masih berkaitan dengan MPR, berkaitan dengan MPR juga pertanyaan apa yang sekarang sedang dan terus dirumuskan oleh PAH II. PAH II sekarang membentuk PAH II itu ada tata cara Pemilihan Presiden dan ada landasan ekonomi, dan ada satu lagi saya lupa padahal menurut perubahan ketiga mestinya tidak ada lagi kerena fungsinya tinggal tiga. *Nah*, bagaimana produk PAH II yang akan dibawa ke dalam Sidang Tahunan yang sebentar lagi akan diketok. Apakah ini melebihi dari porsi dan wewenang yang ada atau justru melanggar prinsip Konstitusi itu? Ini pertanyaan yang berkait dengan MPR.[307]

Ali Masykur Musa kemudian memberikan tanggapan terhadap pernyatan maria Farida Indarti mengenai merinci tata cara dalam Aturan Peralihan.

Kemudian yang kedua berkaitan dengan gaya, cara terhadap Aturan Peralihan itu tadi Ibu Maria mengatakan seyogianya rinci sehingga dengan demikian apa yang menjadi masa transisi baik itu dari segi kelembagaan maupun dari segi peraturan perundang-undangannya itu harus jelas sehingga diketahui. Saya ingin bertanya pada Ibu Maria saja, tetapi juga Kakaknya Mas Jimly dan Bapak saya Bapak Soemantri ini karena sama-sama dari Tulungagung, kalau tidak percaya ditanyakan nanti, dikira mengaku-ngaku nanti. Jadi, apakah sebaiknya itu memang rinci atau global saja seperti yang ada dan itu yang ada di dalam Undang-Undang Dasar,

[307] *Ibid*., hlm. 477.

sementara ini tentang tata cara pelaksanaannya ya sebagai sesuatu pembelajaran sesuai dengan kebutuhan, misalkan ini dalam hubungannya dengan global dan yang khusus.

Pertanyaan kedua, masih berkaitan dengan tata cara global itu tadi berkaitan dengan bisa tidak terhadap pelaksanaan itu kita pilih-pilih. Misalkan, DPD ya karena kita setuju dengan Pak Hatta misalkan itu saja sebagai Dewan Perwakilan Daerah persiapan, misalkan karena kita suka tetapi bagi yang tidak suka? Misalkan, oke *deh* pemilihan Presiden langsung berlangsung kita lakukan pada 2009 di Aturan Peralihan, padahal sudah disebut pada perubahan ketiga itu sudah dikatakan pemilihan Presiden langsung oleh rakyat. Tapi bisa saja ada yang usul daripada ribut-ribut *second round*-nya bagaimana, apakah 35-45%, apakah *stambush accoured* ataukan *model preferencial system*. Okelah ini sambil jalan kita tentang Pasal 6 itu kita berlakukan tahun 2009, misalkan ini sudah ada berpikir bisa tidak kita memilih-milih secara parsial mana yang mungkin siap kita lakukan sekarang, mana yang belum, sesuai dengan kebutuhan, ini *kan* Aturan Peralihan, *kan* itu. Kebutuhan dan sekaligus kepentingan, tidak, ini *kan* kenyataan. Jadi, kita minta pendapat dari para pakar.

Ketiga, berkaitan dengan Penjelasan. Tadi sudah banyak yang menyebutkan saya tidak ingin menjelaskan yang sudah jelas tadi. Jadi apa saja yang belum masuk dan sebagainya itu, itu kedudukannya menjadi bagaimana, kalau memang ada pengaturan bahwa Penjelasan tidak berlaku itu, perlu tidak secara eksplisit di Aturan Peralihan atau mungkin di Aturan Tambahan.

Keempat, sesuai dengan apa yang disampaikan tadi berkaitan dengan prioritas Mahkamah Konstitusi, itu menjadi penting dan perlu untuk diprioritaskan.[308]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP melakukan interupsi dan meminta agar sesi tanya jawab dihentikan karena pada dasarnya substansi yang ditanyakan sama saja. Usul Lukman ini disetujui dan pembicaraan selanjutnya adalah mendengar jawaban dari narasumber. Akan tetapi sebelum berlanjut ke jawaban narasumber ada satu pendapat lagi dari Harjono dari F-PDIP. Harjono mengusulkan agar Aturan Peralihan bersifat strategis, selain bersifat transitor seperti yang

[308] *Ibid*., hlm. 477 – 478.

diungkapkan Maria Farida Indrati.

Bapak-Ibu sekalian ada persoalan-persoalan yang barangkali kita harus *review* kembali begitu ya. Pertama, sebetulnya ya kalau tadi suasana kebatinannya disebut saya sedikit saja menyinggung persoalan suasana kebatinan. Kalau kita ingin melakukan perubahan pasti pertimbangan-pertimbangan ini lebih baik dari yang lama itu pasti ada, kenapa ini kita pilih, kenapa itu kita ubah, dan sebetulnya kalau kita mau jujur maunya perubahan itu ya sejak saat kita memikirkan itu, baik di situlah kita mulai hal yang baik itu, kan begitu. Jadi instan maunya saya katakan, kalau ini kita pandang baik ya sebetulnya kita lakukan saja yang baik ini, mengapa kita tunda-tunda itu pasti *mindset*-nya itu mesti di situ. Jadi, nanti kalau saya begini, kalau begini saya kira masih jauh sekali, kalau memang seperti itu yang diinginkan perbaikan.

Baik, saya setuju sekali bahwa Aturan Peralihan itu sifatnya transitor mengantarkan yang lama ke yang baru. Tapi di samping ada faktor transitor-nya sebetulnya juga ada nilai-nilai strategisnya begitu. Kalau kita umpamakan mestinya sebuah Aturan Peralihan itu harus bersifat arahnya itu sentrifugal bukan sentripetal karena nanti kalau sentripetal nanti ini malah menimbulkan persoalan besar dari peralihan itu ke peralihan baru, ini nilai strategisnya di situ. Sentrifugal untuk menuju yang baru.

Oleh karena itu yang sifatnya seperti itu menurut saya harus kita pertimbangkan beberapa hal. Pertama, Aturan Peralihan yang kita susun nanti adalah demikian sangat pentingnya karena apa? Karena itu harus secara tuntas dan lengkap bisa mentransformasikan dari yang lama ke yang baru. Kalau nanti itu tidak mampu mengalihkan seperti itu, kita tidak bisa lagi mengutak-atik, menambah-nambah, mengubah-ubah Aturan Peralihan itu lagi karena sistemnya sudah berbeda. Oleh karena itu dari awal memang harus kita sepakati bahwa itu memang harus benar-benar di-*set up* supaya mampu untuk mengalihkan.

Oleh karena itu saya setuju apa yang disampaikan oleh Ibu Maria tadi dan itu bagaimana aplikasinya bahwa harus hati-hati apa yang akan kita alihkan tadi. Dengan catatan, Aturan Peralihan itu strategisnya memang harus sentrifugal tadi, bukan sentripetal, ini yang harus kita lihat. Kalau itu tidak jelas Aturan Peralihan itu, apa yang dikatakan Ibu Maria, bisa disisipi hal yang macam-macam itu. Hal-hal yang

macam-macam itulah yang tidak mengantarkan kepada yang sentrifugal, tapi malah men-*defuse*, menimbulkan persoalan-persoalan hukum yang sangat kacau nantinya, oleh karena itu hati-hatinya harus di situ.

Sebetulnya di samping mau mengalihkan karena Aturan Peralihan juga secara strategis juga akan dipikirkan mulai *start* mana yang mungin dilakukan dulu prioritasnya. Itu kalau kita lihat Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, itu dikatakan ada disebut di situ, dikatakan di dalam Pasal III Aturan Peralihan untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, padahal dipilihnya oleh MPR. Kenapa oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia? Kalau tidak ada yang dimulai itu tidak akan termulai lagi, itu MPR, Presiden, DPR, itu seperti telur dan ayam saja karena menunggu lahirnya proses undang-undang, ini kalau tidak dimulai dari hal yang strategis itu tidak sempat masuk pada persoalan peralihan juga.

Kita lihat pada Pasal IV-nya, "Sebelum MPR, DPR, dan DPA, dibentuk menurut Undang-Undang Dasar segala kekuasaan dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional". Jadi itulah hal strategis di mana kita harus masuk. Oleh karena itu Aturan Peralihan kita harus juga seperti itu. Saya sangat setuju sekali kalau Aturan Peralihan itu kita pikirkan secara baik dan dari *legalrechts*. Saya tidak setuju kalau dari enaknya dan tidak enaknya nanti kita pilih enaknya ternyata di belakangnya menimbulkan persoalan-persoalan yang besar, yang tidak bisa berorientasi pada sentrifugal tadi, ini yang harus kita pikirkan.[309]

Harjono kemudian menyampaikan pandangan terkait persoalan-persoalan yang patut dicermati dalam Aturan Peralihan.

Bapak-Ibu sekalian, di dalam Aturan Peralihan itu memang ada persoalan-persoalan yang harus kita cermati. Persoalan *pertama* adalah lembaga-lembaga yang diatur dalam UUD 1945 sudah ada, tapi kemudian fungsi, tugas, dan wewenangnya berubah itu bagaimana dengan lembaga-lembaga itu.

Kedua adalah lembaga-lembaga baru yang diciptakan oleh UUD setelah perubahan tapi belum ada sampai

[309] *Ibid*., hlm. 480 - 481.

saat sekarang ini. Dan berikutnya yang kita hadapi secara riil nasib dari Tap MPR yang begitu banyak itu ini bagaimana? Saya klasifikasi Tap MPR itu ada yang sifatnya *einmalig* mengangkat Presiden-Wakil Presiden, itu *einmalig*. Kemudian ada Tap MPR yang materinya sekarang ini berkaitan dengan pengaturan fungsi dan tugas dan wewenang lembaga Negara yang ada sebelumnya. Tapi dengan adanya perubahan itu sebenarnya sudah dilakukan itu diubah, ditampung atau digantikan yang termuat dalam perubahan UUD yang baru itu. Kemudian ada Tap-Tap MPR yang lain, Tap-Tap MPR yang lain itu isinya macam-macam. Yang kemudian, yang berikutnya adalah nasib dari Penjelasan UUD seperti Pak Ali Masykur sudah menyebutkan.

Di antara dua situasi itu antara lama dan baru itu maka seperti yang saya katakan tadi pada saat saya memberi *background* tentang Aturan Peralihan Pasal III dan Pasal IV kalau di sana titik masuknya itu Presiden dan Wakil Presiden lalu ditambah Komite Nasional. Di dalam situasi yang punya keadaan sekarang ini menurut saya nilai strategis yang saya lihat bisa mengantar itu adalah kehadiran Mahkamah Konstitusi, karena kehadiran Mahkamah Konstitusi ini menjadi pintu masuk untuk secara strategis mencari jalan *chanelling* bagi perubahan Konstitusi lama ke Konstitusi baru. Taruhlah 2004 itu kita sudah sepakat untuk melakukan pemilu, Mahkamah Konstitusi itu perlu sebelum ada pemilu, karena di tengah Mahkamah Konstitusi sengketa sah tidaknya pemilu itu diberikan, tentang pembubaran partai diberikan, apalagi di situ juga ada persoalan tentang kewenangan *impeachment*.

Jadi saya bandingkan dengan Pasal III dan Pasal IV UUD 1945 maka *entry point* yang strategis bagi perubahan itu menurut saya adalah Mahkamah Konstitusi. Hanya persoalannya Mahkamah Konstitusi itu *kan* dibentuk dengan undang-undang, lalu dengan ini apa tidak bisa kita padankan dengan Pasal III tadi kalau semestinya itu Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih oleh MPR, kemudian untuk perantara untuk masa transisi ini kita tidak berikan kepada kalau itu Undang-Undang Dasar 1945 pada MPR.

Mahkamah Konstitusi juga yang mestinya harus dibentuk dengan undang-undang, bagaimana kalau dalam masa

> transisi ini juga kita pikirkan cara yang paling cepat. Saya pernah usulkan bagaimana kalau ditugaskan Presiden membuat Perpu saja karena kewenangannya tidak mungkin ditambah oleh Undang-Undang Mahkamah Konstitusi ada pada Undang-Undang Dasar, cara pemilihan hakimnya sudah jelas. Jadi Presiden dengan Perpunya paling hanya membentuk sementara saja, kewenangannya tidak akan ditambah. Presiden juga dengan DPR dan MA punya kewenangan untuk memilih hakim, hanya tunggu masalah *entry* saja. Inilah tawaran bagi saya yang saya pikirkan. Saya tidak memikirkan enak dan tidak enaknya, tapi memikirkan strategis dan fungsi dari suatu aturan peralihan, demikian. Terima kasih.[310]

Soemantri menjelaskan mengenai peralihan fungsi dari Aturan Peralihan dari fungsi untuk mengatasi adanya kekosongan dalam hukum menjadi pembahasan mengenai adanya perubahan terhadap UUD 1945, yang semula hanya ada enam lembaga negara berkembang menjadi delapan lembaga negara dengan tambahan yaitu Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Daerah.

> Saya ingin terlebih terlebih dahulu mengemukakan mengenai arti Aturan Peralihan. Aturan peralihan yang tercantum di dalam UUD, katakan yang masih berlaku itu diadakan karena adanya perubahan status dari daerah jajahan menjadi negara merdeka, itu jelas fungsinya itu untuk mengatasi adanya kekosongan dalam hukum. Aturan Peralihan yang sedang kita kerjakan sekarang ini bukan untuk itu tetapi adanya perubahan terhadap UUD yang semula hanya ada enam lembaga negara sekarang berkembang menjadi delapan lembaga negara yaitu tambahannya ini Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Daerah. Walaupun cuma dua lembaga negara yang ditambahkan tetapi ternyata ada perbedaan mengenai status DPR khususnya di dalam pembuatan undang-undang, demikian pula tentang kedudukan MPR dan Presiden.
>
> Oleh karena itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat seperti tercantum di dalam Pasal 37 sepenuhnya berwenang mengatur apa yang akan dimasukkan di dalam Aturan Peralihan, itu satu hal yang ingin saya kemukakan adalah Aturan Peralihan diadakan untuk menjaga adanya kepastian

[310] *Ibid.*

hukum. Ini saya kira perlu kita perhatikan kepastian hukum, jangan sampai pada waktu nanti Undang-Undang Dasar itu dilaksanakan timbul berbagai macam persoalan.

Saya menyadari bahwa banyak aspek politik yang terkandung di dalamnya sepanjang aspek politik itu dijadikan kesepakatan dan merupakan suatu kesepakatan barangkali dengan mudah akan bisa ditampung di dalam Aturan Peralihan itu. Sebab seperti saya baca di surat kabar itu mengenai MPR dan Presiden, apakah Presiden akan masih bertanggung jawab kepada MPR? Jadi muncul juga apakah MPR itu masih akan meminta *progress report* dari lembaga-lembaga negara, ini aspek politik yang nanti tentunya harus diselesaikan oleh PAH I ini sendiri.

Jadi saya ingin kemukakan Aturan Peralihan diadakan untuk adanya kepastian hukum. Suatu hal yang saya kira perlu saya kemukakan adalah Undang-Undang Dasar 1945 itu diundangkan dalam Lembaran Negara melalui Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 tentang Dekrit Presiden RI. Jadi bentuk hukumnya itu bukan Dekrit melainkan Keputusan Presiden. Ini dapat kita baca dalam Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959, Undang-Undang Dasar diundangkan, Keppres Nomor 150 Tahun 1959 Lembaran Negara Nomor 75 Tahun 1959. Ada yang menanyakan pada saya Pak, kalau Undang-Undang Dasar diundangkan mengapa perubahannya tidak diundangkan? Saya tidak tahu apakah pengundangan Undang-Undang Dasar itu kesalahan sejarah atau bagaimana. Tapi yang jelas faktanya itu diundangkan dalam Lembaran Negara, mengapa diundangkan?

Pertanyaannya apakah kita masih menganut teori fiksi atau tidak? Di dalam teori fiksi ini dikatakan *Een ieder wordt geacht de wet te kennen*, artinya setiap orang dianggap mengetahui adanya undang-undang ini anggapan walaupun Sarjana Hukum pun tidak semua mengetahui apa yang diundangkannya itu, tetapi itu dianggap. Kalau perubahan Undang-Undang Dasar itu juga perlu diketahui oleh orang banyak, pertanyaannya apakah perubahan Undang-Undang Dasar itu tidak perlu diundangkan, dimana diundangkan? Sebab kalau Lembaran Negara itu yang mengundangkan adalah pemerintah. Tapi kalau Undang-Undang Dasar, perubahan Undang-Undang Dasar, apakah juga harus pemerintah ini masalah-masalah yang saya kira perlu sebab ini ada kaitannya dengan Aturan Peralihan yang sedang kita

bicarakan itu. Apapun dapat dimasukkan di dalam Aturan Peralihan yang penting adanya kepastian hukum.[311]

Sri Soemantri kemudian menjawab pertanyaan lainnya sebagai berikut.

> Berikutnya, tadi ada juga pertanyaan perubahan Undang-Undang Dasar berlaku sejak saat ditetapkan. Saya kira waktu perubahan Undang-Undang Dasar itu ditetapkan itu berbeda. Perubahan Undang-Undang Dasar pertama ditetapkan pada tanggal, bulan, tahun tertentu. Demikian pula perubahan yang kedua, ketiga. Oleh karena itu, dikatakan bahwa ini secara keseluruhan berlaku. Perubahan Pertama dilakukan pada tahun 1999, sejak saat itu apa yang tercantum dalam Perubahan Pertama itu mulai berlaku sejak tahun 1999. Perubahan Kedua, sejak tahun 2000. Tidak berarti bahwa ini lalu karena Perubahan Ketiga itu tahun 2001 ini juga termasuk kita anggap perubahan kedua.
>
> Saya mohon perhatian dari Bapak-Bapak dan Ibu-Ibu yang terhormat ini masalah ketelitian, kalau MPR sebagai badan yang berwenang mengubah Undang-Undang Dasar tidak teliti, saya tidak tahu apa nasib negara kita ini. Ini sekali lagi ketelitian. Oleh karena itu, saya mohon juga perhatian Bapak-Bapak agar memanfaatkan sebanyak mungkin, seoptimal mungkin Sekretariat yang terdiri dari para ahli, apakah itu Sarjana Hukum, Sarjana Politik, dan sebagainya. Sebab kalau tidak, ini menimbulkan masalah.
>
> Kemudian, oleh karena itu saya secara umum dulu baru nanti, saya ini sudah tua jadi mestinya lima, ini delapan sekaligus sehingga saya harus melihat satu-persatu. Saya itu punya keterbatasan, saya kira tidak tahu kalau Ibu Maria ini jauh lebih muda dari saya, mungkin daya ingatannya masih. Jadi atas dasar pengertian mengenai Aturan Peralihan itulah, apapun dapat diputuskan oleh MPR, yang penting jangan sampai itu menimbulkan keragu-raguan, khususnya dari aspek hukumnya. Lalu, lembaga negara tadi yang saya kemukakan apakah sebelum Mahkamah Konstitusi bentuk tadi seperti tadi diusulkan itu dapat dilakukan oleh badan lain, ini pun jadi wewenang MPR, kalau sependapat mempunyai pendapat yang begitu bisa saja. Termasuk untuk sementara sebelum DPD dibentuk Utusan Daerah itu berfungsi sebagai DPD itupun bisa

[311] *Ibid*., hlm. 482 - 483.

dilakukan tentunya asal ada kesepakatan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Di samping itu, yang saya kira yang juga penting adalah sebetulnya siapa yang akan membuat undang-undang sebelum DPD dibentuk, apakah berlaku apa yang tercantum dalam perubahan yang pertama DPR dan Presiden. Jadi, nanti sampai Dewan Perwakilan Daerah itu dibentuk. Kemudian saya juga tadi bisa menerima apa namanya perlunya penambahan terhadap Aturan Peralihan di samping Pasal I, II, mungkin masih diperlukan Pasal III, IV, dan seterusnya, ini pun menjadi wewenang MPR. Lalu jadi Aturan Peralihan pun dapat pula diatur mengenai kedudukan peraturan yang lama dengan adanya peraturan yang baru. Kalau yang lama itu undang-undang dibuat oleh DPR dan Presiden, yang baru itu oleh DPR, DPD, dan Presiden.

Kemudian tadi saya sudah kemukakan lembaga yang lama berfungsi sebagai lembaga yang baru termasuk Komisi Yudisial. Apakah selama komisi itu belum dibentuk yang sebetulnya ini relatif lebih mudah daripada Mahkamah Konstitusi. Tetapi andaikata umpamanya MPR menghendaki sebelum Komisi Konstitusi dibentuk, itu dijalankan tugasnya oleh lembaga yang ada sekarang, tetapi perlu ada batas waktu sampai kapan hal itu berlaku. Barangkali ini beberapa hal yang dapat saya kemukakan.[312]

Selesai Sri Soemantri memberikan jawaban, Ketua Rapat langsung memberikan kesempatan kepada Maria Farida untuk memberikan jawaban atau tanggapannya. Berikut uraiannya.

... Bagaimana untuk merumuskan satu Aturan Peralihan. Memang kalau kita melihat bahwa Aturan Peralihan tidak hanya untuk menghindari kekosongan hukum, tetapi memang untuk mengantarkan bagaimana kita melaksanakan peraturan yang baru ini. Oleh karena itu, maka memang saya tadi mengatakan bahwa itu harus rinci artinya bahwa kita harus memberikan satu aturan-aturan tertentu.

Tadi misalnya, kalau kita merasa untuk lembaga DPR bagaimana, untuk pembentukan undang-undang bagaimana itu kita bisa membuat aturan-aturan tertentu. Oleh karena ketentuan peralihan itu rumusannya bisa

312 *Ibid.*

bermacam-macam, dia bisa mengatakan dengan berlakunya undang-undang ini maka undang-undang ini langsung berlaku atau ada penyimpangan sementara. Penyimpangan sementara itu bisa diberikan waktu satu bulan, satu tahun, dan sebagainya atau juga penyimpangan-penyimpangan tertentu. Bahwa misalnya tadi dikatakan bahwa kalau itu yang membentuk diketahui Mahkamah Konstitusi maka bisa disebutkan oleh lembaga yang lain itu selalu bisa terjadi, sehingga pilihan-pilihan itu memang dapat dibenarkan. Sehingga yang dimaksud rinci adalah bukan hanya dirumuskan lembaga-lembaga semuanya, tetapi lembaga itu satu-persatu. Oleh karena lembaga itu sekarang adalah lembaga-lembaga itu ada, tetapi ada yang berubah fungsi dan juga ada lembaga yang baru yang mungkin mempunyai fungsi yang dimiliki oleh lembaga yang lama.

Kemudian juga mengenai Ketentuan Peralihan tadi. Bapak mengatakan, Pak Ali Hardi mengatakan, bahwa semua itu Ketentuan Peralihan dari dulu *kan* ada. Memang Ketentuan Peralihan itu ada, tetapi sebetulnya Aturan Peralihan atau Ketentuan Peralihan mengalihkan pada kondisi itu pada kondisi yang baru. Jadi waktu itu kita pada waktu kita masuk pada Undang-Undang Dasar 1945 maka aturan-aturan dan lembaga yang ada, ada lembaga yang dibentuk berdasarkan pada *indische staat regeling*.

Maka semua, kemudian saya katakan semua lembaga dan peraturan, langsung berlaku karena kita belum punya lembaga Indonesia dan itu semua langsung di-*over* ke situ. Tetapi kemudian jadi Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang Dasar 1945 periode pertama kepada Konstitusi RIS, kepada Undang-Undang Dasar Sementara kepada Undang-Undang Dasar 1945, kembali itu Aturan-Aturan peralihan ada. Sepanjang aturan-aturan pelaksanaannya apakah itu undang-undang atau peraturan yang di bawahnya itu belum dibuat berdasarkan Undang-Undang Dasar yang baru maka itu tetap berlaku. Misalnya sampai sekarang kita masih mengenal adanya *wetboek van straafreesht*. Orang katakan dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana kenapa kita masih harus mengatakan itu *wetboek van straafreesht*. Karena sampai sekarang kita belum mempunyai undang-undang tentang Hukum Pidana.

> Jadi kalau kita membuat Aturan Peralihan sekarang ini, kemudian kita mengatakan secara umum saja maka peninggalan dengan itu masih banyak sekali padahal kita mempunyai Tap-Tap MPR yang nantinya katanya akan dihilangkan. Jadi, tentunya kita harus melihat pada Tap-Tap MPR itu mana yang masih tetap dipertahankan atau diangkat menjadi materi Konstitusi langsung atau dinyatakan berlaku sampai kapan. Ini nanti bisa dalam perumusan-perumusan. Pada dasarnya kalau saya dalam bidang *legislative drafter* maka sebetulnya saya harus melihat apa, maka saya mengatakan sebetulnya dari pembentukan awal itu harus didampingi oleh seorang yang mengetahui tentang perundang-undangan.
>
> Oleh karena dia tidak hanya merumuskan saja, tetapi konsep itu dia tahu sehingga jangan sampai dia keliru.[313]

Maria kemudian menjelaskan kaitan Aturan Peralihan dengan bagian-bagian yang membutuhkannya.

> ... Hal-hal ini yang kadang-kadang kita melihat bahwa nanti saja kalau sudah selesai dirumuskan, belum tentu rumusan itu tahu.
>
> Oleh karena yang merumuskan itu tidak tahu bagaimana dulu awalnya, ini yang kebetulan saya karena saya pengajar perundang-undangan jadi mungkin Bapak-Bapak, Ibu-Ibu ini sering melihat saya masuk menurut profesor di sini. Karena saya ingin tahu bagaimana saya menjelaskan kepada mahasiswa saya apa yang terbaru.
>
> Jadi, hal ini saya ikuti terus, ada untungnya juga jadinya. Jadi kalau kita melihat pada Aturan Peralihan, maka kita mengatakan mana yang diperlukan nanti selain untuk menghindari kepastian kekosongan hukum, juga adanya kepastian hukum tersebut. Kemudian apakah perubahan itu langsung berlaku atau tidak karena Perubahan Kedua hanya ditetapkan saja dan tidak langsung berlaku. Dalam hukum itu kita melihat ada kapan ditetapkan, kapan dia diundangkan, dan berlaku umum, tetapi pada dasarnya adalah bahwa semua hukum positif adalah suatu aturan-aturan yang ditetapkan oleh suatu lembaga yang berwenang. Jadi, kalau itu sudah ditetapkan oleh lembaga yang berwenang menurut aturan hukum maka dia berlaku sebetulnya sebagai suatu hukum. Tetapi apakah dia mengikat langsung masyarakat ini masih dalam

[313] *Ibid*., hlm. 484 – 485.

tanda kutip. Walaupun kita bisa melihat bahwa kita tidak bisa mengatakan bahwa tetap ditetapkan dan berlaku. Sebetulnya selain ditetapkan dia juga harus dinyatakan berlaku.

Jadi, ini mungkin kita karena terpengaruh bahwa kita selalu mengatakan bahwa perubahan ini belum selesai akan diikuti oleh perubahan yang lain. Kalau kita sebetulnya, mestinya kita mengatakan ini berlaku baru setelah perubahan itu selesai semuanya, tetapi kita menetapkan ini sebagian-sebagian. Dan apakah Undang-Undang Dasar harus diundangkan. Di dalam aturan hukum tidak ada yang dinyatakan bahwa Undang-Undang Dasar atau Konstitusi harus diundangkan, tidak ada. Adanya dalam Undang-Undang Darurat Tahun 1950, Undang-Undang Darurat mengatakan bahwa yang harus diundangkan dalam Lembaran Negara hanya Undang-Undang, Perpu, dan Peraturan Pemerintah.

Di dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang ada selama ini maka terhadap Keppres-Keppres tertentu diundangkan di dalam Lembaran Negara juga. Jadi Prof. Soemantri tadi mengatakan bahwa Undang-Undang Dasar itu pada saat diberlakukan kembali pada Dekrit 5 Juli 1959 dia diundangkan dalam Lembaran Negara karena dia dituangkan di dalam Keputusan Presiden Nomor 150 itu. Jadi, sebagai Keppres tertentu yang harus dilihat orang maka diletakkan di dalam Lembaran Negara. Bagaimana saya berpendapat bahwa kalau Undang-Undang Dasar atau perubahan Undang-Undang Dasar mengatakan ini ditetapkan dan berlaku pada tanggal ditetapkan. Itu sebetulnya ini dapat berlaku dan sah berlaku, tidak perlu ditetapkan dalam Lembaran Negara kalau kita melihat pada konsep Undang-Undang Dasar 1945.

Oleh karena apa? Menurut konsep Undang-Undang Dasar 1945 MPR adalah penjelmaan seluruh kehendak rakyat. Jadi kalau MPR menetapkan itu maka dianggap rakyatlah yang menetapkan itu, berarti rakyat sudah tahu itu. Jadi, secara konsep sebetulnya demikian, tetapi kalau nanti kemudian MPR-nya bukan penjelmaan rakyat mungkin bisa dipikirkan. Apakah ini langsung berlaku, kemudian rakyat langsung menerima atau harus diberikan juga antara sosialisasi untuk Undang-Undang Dasar tersebut.

Jadi memang itu, kemudian bagaimana dengan perubahan Undang-Undang Dasar itu sendiri apakah nanti begitu

> Perubahan Keempat selesai kemudian dinyatakan semua perubahan Konstitusi mulai berlaku, bisa. Tetapi yang telah ditetapkan Perubahan Pertama dan Ketiga memang sudah berlaku, perubahan kedua itu yang masih tanda tanya kalau orang memberlakukan sebetulnya bagus, kalau tidak memberlakukan juga boleh saja sebetulnya. Tetapi pada dasarnya adalah bahwa perubahan itu tidak boleh berlaku surut sebetulnya, satu hukum tidak boleh dinyatakan berlaku surut sepanjang dia tidak menguntungkan. Jadi, Perubahan Keempat ini bisa mengatakan semua perubahan Konstitusi ini mulai berlaku. Tetapi yang dulu sudah mulai berlaku tetapi ditetapkan kembali ini tidak masalah. [314]

Lebih lanjut Maria memaparkan mengenai Penjelasan Undang-Undang Dasar.

> Kemudian bagaimana dengan nasib Penjelasan Undang-Undang Dasar. Penjelasan Undang-Undang Dasar kalau kita melihat dari segi teori, maka Penjelasan adalah suatu interpretasi otentik dari para pembentuk para peraturan itu sendiri. Sehingga kita bisa melihat di sini sebetulnya tidak masalah dengan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 kalau misalnya memang itu tidak dikehendaki asal lembaga itu menetapkan bahwa Penjelasan itu dianggap tidak ada karena sudah masuk di dalam pasal-pasalnya. Tetapi kalau saya melihat dalam yang sudah dirancang ini dan saya melihat terhadap Perubahan Pertama, Kedua, dan Ketiga, dan juga sosialisasi yang lalu, saya melihat bahwa Penjelasan Undang-Undang Dasar ini tidak semua ter-*cover* dalam Batang Tubuh ini, dan bahkan saya melihat adanya suatu kehilangan yang mungkin sangat dahsyat bagi kita.
>
> Oleh karena dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar dinyatakan di sana bahwa pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan itu menciptakan cita hukum atau dan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan itu menciptakan pasal-pasalnya. Berarti Penjelasan Undang-Undang Dasar menciptakan bahwa Pancasila atau pokok-pokok pikiran itu merupakan suatu cita hukum dan norma fundamental negara. Di sini dia merupakan suatu acuan dasar bagaimana peraturan yang lebih rendah harus bertumpu pada itu. Sampai perubahan keempat tidak ada rumusan di mana diletakkan pernyataan

[314] *Ibid*., hlm. 486 – 487.

kita hukum dan norma fundamental negara ini. Kalau kita melihat pada hukum moral sebetulnya orang mengatakan kita membuat peraturan selalu yang bagus, tetapi selama ini adanya rumusan mengenai cita hukum dan norma fundamental negara ini pun dalam kenyataannya sering disimpangi. Jadi, bagaimana kalau ini dihilangkan dan tidak dirumuskan maka nanti kita bisa membuat undang-undang yang tidak mengenal adanya suatu nilai keadilan sosial, padahal itu tercermin dalam Pembukaan tersebut.

Jadi, ini tentu bisa dipertimbangkan lebih lanjut bagaimana penjelasan umum itu dan juga pada dasarnya Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan harus sesuai dengan konsep dan itu saya sekali lagi mengatakan konsepnya bagaimana. Karena di sini kita bisa melihat bahwa masih ada yang tertinggal mungkin kalau Bapak, Ibu melihat pada Perubahan Pertama, Kedua, dan Ketiga, serta rancangan Perubahan Keempat, maka di sana tidak dirumuskan Pasal 25A, B, C, D, tetapi di sini ada rumusan perubahan kedua rumusan Pasal 25E dan di dalam rancangan ini kemungkinan penempatannya Pembukaan Undang-Undang Dasar ini kemudian dikatakan dibawa kemungkinan masuk di dalam Pasal 25E, padahal Pasal 25 A, B, C, D tidak ada. Dalam sistem pembetulan peraturan ini tidak tepat. Jadi, mungkin ini perlu dipertahankan lebih lanjut.

Terima kasih.[315]

Selanjutnya kesempatan diberikan kepada Jimly Asshiddiqie untuk menyampaikan pemikirannya sekaligus menanggapi pertanyaan-pertanyaan anggota PAH I. Berikut uraiannya.

Saya ingin meneruskan saja nomor satu hakikat yang sedang kita bicarakan ini yang kita mau ubah ini nomor satu kita mau membahas kemungkinan perubahan terhadap ketentuan Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan. Bagian terakhir dari Undang-Undang Dasar 1945. Tetapi kemungkinan yang kedua, kita bukan mau mengubah aturan yang ada itu, tetapi kita ingin merumuskan ketentuan yang akan mengantarkan pemberlakuan, mengantarkan kondisi lama menjadi kondisi baru di bawah ketentuan-ketentuan yang baru sehubungan dengan telah berubahnya Undang-Undang Dasar 1945 empat kali.

[315] *Ibid*., hlm. 487 – 488.

> Jadi, saya kira kalau kita pilih di antara dua cara berpikir ini boleh jadi yang lebih kita pentingkan adalah yang kedua. Jadi, bukan kita mau mengubah rumusan pasal yang lama menjadi rumusan yang baru, tetapi kita ini sedang memikirkan bagaimana merumuskan membuat aturan-aturan yang bersifat mengalihkan keadaan lama menjadi keadaan baru di bawah aturan-aturan yang baru yang sudah mengalami perubahan empat kali. Kalau begitu maka kita harus lihat dulu apa yang diatur di dalam bagian terakhir Undang-Undang Dasar 1945 ini. Di situ jelas Aturan Peralihan, satu. Yang kedua, Aturan Tambahan.
>
> Mengenai aturan tambahan kalau kita pelajari sejarah sebetulnya tidak ada Aturan Tambahan itu. Bahkan ketika *dokuritsu ziumbie toyosakai*, BPUPKI itu menyerahkan laporan itu jumlah Bab Undang-Undang Dasar itu cuma 15 itu bertambah di PPKI menjadi 16 lalu ditambahkan lagi termasuk Aturan Tambahan ini, ini tambahan. Mengapa waktu itu dianggap penting, di jaman itu memang dianggap penting ditambahkan namanya Aturan Tambahan kalau kita bandingkan dengan Konstitusi dimana-mana tidak ada Aturan Tambahan di dalam Konstitusi, tidak ada. Yang ada adalah apa yang disebut dengan Aturan Peralihan Ketentuan Perubahan, Ketentuan Peralihan, dan Ketentuan Penutup. Itu sebabnya Konstitusi RIS ketika kita sudah tidak lagi terlalu tergesa-gesa merumuskan Konstitusi maka penutup Konstitusi RIS di bab terakhir itu tiga isinya: 1. Ketentuan Perubahan, 2. Ketentuan Peralihan, 3. Ketentuan Penutup.[316]

Jimly kemudian membandingkan Konstitusi RIS dengan UUDS 1950, serta konstitusi negara lain.

> ... Undang-Undang Dasar 1950 juga begitu, bab terakhir berisi tiga: 1. Ketentuan Tentang Perubahan, 2. Ketentuan Peralihan, dan 3. Ketentuan Penutup. Tidak ada Ketentuan Tambahan Aturan Tambahan. Jadi, saya setuju dengan pendapat Aturan Tambahan itu kita hapus, itu satu.
>
> Kemudian yang kedua, mengenai Aturan Peralihan. Jadi, memang Aturan Peralihan itu di mana-mana demi kepastian hukum selalu diadakan, selalu diadakan dan dia terkait dengan ketentuan tentang perubahan. Karena adanya perubahan itu akan menyebabkan terjadinya situasi yang beralih dari norma lama ke norma yang baru, ada

[316] *Ibid*., hlm. 488 – 489.

situasi yang beralih. Oleh sebab itu, Aturan Peralihan atau istilahnya Ketentuan Peralihan selalu berkaitan dengan ketentuan mengenai perubahan norma.

Saudara-Saudara, saya ingin memberikan informasi perbandingan. Biasanya di lingkungan negara-negara terutama kita sebut saja satu yaitu Amerika, itu tidak ada Aturan Peralihan, tidak ada, kenapa? Karena Undang-Undang Dasar Konstitusi Amerika itu ditetapkan sekali, kemudian tidak pernah dia mengalami perubahan seperti yang dibayangkan dalam tradisi Eropa. Jadi, dia tidak punya Aturan Peralihan. Dia ada amendemen satu, dua, tiga sampai dua puluh tujuh itu saja tidak ada Aturan Peralihannya, tidak ada. Kalau pun ada Aturan Peralihan itu yang mengantarkan perubahan dari *Konfederasi United State* menjadi *United State* di bawah Konstitusi baru. Itu dirumuskan di dalam artikel enam butir satu itu menyangkut utang. Jadi, bunyinya saya baca untuk informasi bagi kita, "*all that contracted and engagement enter into before the adoption this constitution shall be as valid against the United States under this constitution as under the confederation*". Jadi dengan demikian semua utang-utang yang dibuat oleh konfederasi itu tetap mengikat.

Ini Aturan Peralihan untuk menjamin adanya kepastian hukum yang tadi disebut oleh Pak Sri Soemantri tetapi satu *body* dari Ketentuan Peralihan yang tersendiri tidak ada karena memang tidak diperlukan karena sistem yang dianut sistem amendemen, tidak perlu otomatis dia berlaku, ini untuk catatan bagi kita semua. Tetapi disemua negara yang mengubah Undang-Undang Dasarnya dari satu naskah menjadi naskah baru pasti diperlukan Ketentuan Peralihan, kalau tidak ada Ketentuan Peralihan maka akan timbul kekosongan hukum dan kekacauan hukum, tidak ada kepastian hukum, pasti. Karena itu ada Aturan Peralihan atau Ketentuan Peralihan.[317]

Jimly kemudian mencontohkan Rusia.

Contohnya itu Rusia. Rusia menyebut ketentuan ini *concluding and transisional profetion* atau kalau bahasa kitanya Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup dalam satu bab. Kalau Perancis menyebutnya *transitional profetion*, jadi tidak menyebut penutup lagi, sudah dengan

[317] *Ibid*., hlm. 489 – 490.

sendirinya kalimat terakhir penutupnya. Ini perlu sekali untuk menjamin ada kesinambungan. Tetapi tradisi membuat Aturan Peralihan itu adalah tradisi perubahan gaya Eropa Kontinental, sedangkan di Amerika tidak ada karena tidak perlu. Ini satu informasi bagi kita saya kira untuk kita.

Sekarang kita masuk ke bagaimana kebutuhan kita untuk melakukan membuat aturan atau ketentuan. Sebetulnya lebih enak dengan aturan, Ketentuan Peralihan kalau bisa disepakati, Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup. Mengenai Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup ini saya kira memang ada tiga hal dalam Ketentuan Peralihan yang penting yang selalu ada kalau kita pelajari berbagai Konstitusi berbagai negara.

Nomor satu selalu di situ diatur transisi peraturan. Kedua, selalu diatur transisi kelembagaan subjek Hukum Tata Negara diatur. Jadi ada transisi kelembagaan. Yang ketiga, itu jangka waktu transisi itu. Ada kadang-kadang disebut jelas setahunkah, dua tahunkah masa transisi itu, ada hal-hal yang tidak disebut begitu. Tetapi *time frame* itu selalu diatur di dalam Ketentuan Peralihan itu. Sedangkan mengenai Ketentuan Penutup biasanya yang ditentukan di situ adalah langkah tindak lanjut itu tadi yang disebut-sebut tadi untuk mengantarkan langkah-langkah yang harus dilakukan.

Yang kedua, adalah mengenai mulai berlaku satu norma hukum. Ada pertanyaan, apakah norma berlaku itu harus bersifat total atau bisa juga dipenggal-penggal. Ya bisa saja dipenggal-penggal, tetapi ditentukan tegas di dalam Ketentuan Penutup. Pada dasarnya Undang-Undang Dasar ini mulai berlaku mulai sekarang, mulai tanggal sekian. Lalu untuk hal-hal tertentu berlakunya mulai sekian tahun lagi bisa saja asal ada kesepakatan, kenapa tidak. Itu mengenai Ketentuan Penutup.[318]

Lebih lanjut Jimly menjelaskan mengenai Ketentuan Peralihan yang isinya tiga transisi peraturan, transisi kelembagaan, dan jangkauan waktu berlaku.

Mengenai Ketentuan Peralihan yang tadi ada isinya tiga transisi peraturan, transisi kelembagaan, dan jangkauan waktu berlaku. Ini yang saya kira mesti kita rinci. Nomor

[318] *Ibid.*

satu mengenai Transisi Peraturan. Ini ada dua macam transisi peraturan itu. *Pertama*, ketentuan yang berlaku umum buat seluruh peraturan.

Kedua, ketentuan yang berlaku khusus untuk peraturan-peraturan yang spesifik yang karena perubahan Konstitusi kita menilai ada bentuk-bentuk khusus dari peraturan yang perlu diatur, misalnya Tap MPR. Jadi Tap MPR perlu diatur secara khusus karena ada masalah khusus di situ. Tetapi sebelum mengatur mengenai Tap MPR, status Tap MPR sebagai peraturan kita harus ada pastikan, ada pasal di dalam Ketentuan Peralihan itu yang mengantarkan peralihan peraturan secara umum.

Kedua atau yang ketiga yang transisi kelembagaan juga demikian dua juga isinya, satu yang berlaku umum buat semua lembaga dan yang satu lagi yang secara spesifik mengatur lembaga-lembaga yang tertentu yang karena sifatnya dia harus disebut khusus. Saya kira seperti yang tadi disebut Mahkamah Konstitusi termasuk lembaga yang secara khusus perlu disebut di sini dalam Ketentuan Peralihan ini. Tetapi sebelum mengatur Mahkamah Konstitusi harus ada satu pasal yang secara umum mengatur seluruh lembaga-lembaga negara yang juga mengalami situasi transisional. Jadi, ada empat hal yang menurut saya sangat penting untuk diatur di dalam apa namanya Ketentuan Peralihan ini.

Kemudian ada hal-hal yang lain yang saya kira juga perlu dipertimbangkan mengenai kemungkinan kita merumuskan materi Ketentuan Peralihan itu, yaitu status Penjelasan Undang-Undang Dasar. Ini spesifik tidak ada di dalam Konstitusi yang lain hanya di kita, tetapi karena pengalaman kita, maka ini harus ditentukan karena ada situasi yang beralih dari sikap hukum kita itu kepada status Penjelasan Undang-Undang Dasar ini. Ini yang kelima yang harus diatur. Kemudian yang keenam, ketujuh, kedelapan, dan kesembilan saya ingin sebut secara khusus nanti. Saya ingin kembali dulu ke kelima materi yang pertama ini, empat materi pertama. Nomor satu tadi harus ada ketentuan yang menentukan mengenai transisi peraturan secara umum. Nomor dua peraturan yang bersifat khusus, khususnya Tap MPR kemudian lembaga secara umum, kemudian lembaga yang bersifat khusus.[319]

[319] *Ibid*., hlm. 490 – 491.

Jimly mencoba menjelaskan dengan menyinggung mengenai kebijakan legislatif negara.

> Sebelum saya masuk satu-satu, ini saya ingin mengajak kita memikirkan mengenai kebijakan legislatif kita sebagai negara, sebagai bangsa, mengenai kira-kira bentuk-bentuk dan hierarki peraturan di masa depan itu bagaimana, ini satu.
>
> Kedua, sistem hukum dalam arti produk hukum di masa depan bagaimana kira-kira kita bayangkan. Meskipun ini nanti akan menjadi tugasnya DPR untuk membahasnya. Saya kira sebaiknya sebelum kita masuk ke detail apa itu Ketentuan Peralihan mengenai ini, baiklah kita diskusi dulu mengenai ini kira-kira kebijakan jangka panjang itu seperti apa. Menurut saya ini perlu sekali nomor satu ini, itu ada tiga bentuk putusan hukum yang seringkali kita luput dari perhatian kita.
>
> Nomor satu ada yang disebut dengan peraturan. Ini sekaligus juga kita harus menata ulang nomenklatur-nomenklatur. Misalnya jaman dulu ada peraturan penetapan, keputusan begitu macam-macam sudah diperbaiki oleh Tap. MPR Nomor XX/MPR/1966. Tetapi masih juga ada Keppres dan itu juga harus kita perbaiki. Ada Keputusan MPR, ada Ketetapan MPR, ini bagaimana menatanya kembali. Saya kira sebaiknya kita ikut juga memikirkan itu, supaya nanti dia jadi referensi ketika DPR merumuskan undang-undang pengganti A, B itu.[320]

Selanjutnya, Jimly menjelaskan mengenai tiga produk hukum yang dikenal selama ini.

> Ada tiga produk hukum yang dikenal satu namanya *regeling* (peraturan) ini berlaku umum mengatur kepentingan umum. Sebaiknya sepanjang dia berisi peraturan maka ini nomenklatur ini kita sebut peraturan, maka kalau kita menyebut Peraturan Perundang-undangan itu artinya memang ada produk hukum yang sifatnya mengatur kepentingan umum itu. Jadi, jangan ada produk lain yang mengatur kepentingan umum tidak menggunakan istilah peraturan. Sebaliknya kalau menggunakan istilah peraturan, ini *regeling* saja. Produk dari *regeling* pengaturan.
>
> Jadi kalau nanti kita bicara Peraturan Perundang-undangan itu artinya *regel* saja. Misalnya Keppres, tidak boleh lagi

[320] *Ibid.*

ada Keppres mestinya Peraturan Presiden, misalnya begitu. Kalau Keppres itu namanya bukan *regel*, tetapi penetapan administratif. Penetapan administratif atau *beschikking* (penetapan administratif).

Penetapan-penetapan itu sebab itu nanti ada kaitan Bapak-Bapak, Saudara-Saudara dengan hak untuk mengontrol peraturan-peraturan dan putusan-putusan administrasi itu. Kalau nanti upaya hukum terhadap putusan administrasi negara yang bernama keputusan itu tempatnya Pengadilan Tata Usaha Negara begitu, tetapi kalau upaya hukum terhadap peraturan itu namanya *judicial review*. *Judicial review* langsung ke Mahkamah Agung untuk dibawa undang-undang. Undang-undang ke atas langsung ke Mahkamah Konstitusi. Nomenklatur-nomenklatur ini menurut saya harus kita tertibkan dari sekarang, nanti termasuk mengenai Tap MPR, Keputusan MPR, dan sebagainya.

Kemudian yang ketiga, adalah produk putusan pengadilan itu vonis, tetapi *kan* sehari-hari kita sebut putusan juga, putusan. Putusan pengadilan itu ada dua, ada vonis putusan, ada penetapan, begitu. *Kan* kacau lagi, ada penetapan pula itu bagaimana. Jadi, ini saya kira harus ada penertiban. Ini nanti berkaitan dengan struktur Peraturan Perundang-undangan di masa yang akan datang. Struktur Peraturan Perundangan-undangan itu hanya Undang-Undang Dasar dan perubahan Undang-Undang Dasar. Kemudian di bawahnya undang-undang dan Perpu kalau kita mau menggunakan istilah baru Undang-Undang Darurat seperti Konstitusi, itu *kan* Undang-Undang Dasar 1950, Undang-Undang Darurat, tetapi okelah namanya misalnya tetap Perpu di bawahnya Peraturan Pemerintah dan seterusnya ke bawah sampai ke Perda.[321]

Jimly kemudian menegaskan beberapa hal sebagai berikut.

Yang saya mau kita harus tegaskan adalah nanti tidak boleh lagi ada produk aturan di antara Konstitusi dengan undang-undang hanya ada Undang-Undang Dasar dan perubahannya lalu undang-undang dan Perpu. Ini penting sekali kalau misalnya berpendapat undang-undang itu tidak sembarangan bahkan orang seperti sarjana belanda mutakhir bukunya menjadi bacaan kitab suci fakultas

[321] *Ibid*., hlm. 491 – 492.

hukum, itu berpendapat undang-undang itu bahkan teori lama tidak boleh diganggu gugat, saking tingginya jadi tidak sembarangan orang membuat undang-undang. Tetapi tentu ada penjelasan lebih lanjut berkenaan dengan pendapat ini tetapi saya ingin menegaskan bahwa undang-undang itu tinggi.

Jadi, antara Undang-Undang Dasar di bawahnya hanya boleh ada undang-undang. Sekarang bagaimana kita memperlakukan Tap MPR yang ada sekarang sesuai dengan ketentuan transisi peraturan. Maka semua Ketetapan-Ketetapan MPR dan MPRS yang selama ini berlaku sebagai peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar maka tetap kita anggap berlaku sebagai undang-undang sepanjang dia tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan sepanjang dia tidak ditentukan lain dengan undang-undang. Maknanya adalah kalau dia itu derajatnya dianggap oleh Undang-Undang Dasar sama dengan undang-undang maka dia boleh diubah dengan undang-undang sehingga MPR tidak perlu berpikir terlalu payah-payah. Kita harus membuat lembaga yang tidak usah begitu sepanjang dia bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, maka dia tidak berlaku atau sepanjang dia diubah oleh undang-undang karena derajatnya sudah tetapkan sebagai derajat undang-undang maka dia dengan sendirinya tidak berlaku.[322]

Pemikiran Jimly terkait Ketetapan MPR.

Kemudian Tap MPR itu sendiri nanti harus dipilah pengertiannya ada Tap MPR yang bersifat *regeling*, ada yang tidak. Tap MPR pengangkatan Presiden itu bukan *regeling*, dia tidak mengatur Pak. Itu SK saja dan di seluruh dunia kebetulan tidak ada pula Presiden yang punya SK, cuma kita Tap MPR pengangkatan Presiden itu *kan* seperti SK cuma kita saja yang pakai SK. Presiden tempat lain tidak ada SK. Jadi Tap MPR seperti itu, yaitu bukan termasuk peraturan, dia bukan *regel* karena itu dia *beschikking* tidak ada masalah hukum di situ dari segi masalah peraturan begitu, apakah dia produk hukum? Ya, tetapi produk hukum administratif sifatnya sebab nanti ada kaitannya dengan Pengadilan Tata Usaha Negara dan itu tidak berkaitan dengan peraturan.

Jadi, itu satu yang menurut saya sangat penting. Dengan

[322] *Ibid.*

demikian, berarti ada dua materi, ada dua pasal berkenaan dengan peraturan yang boleh kita rumuskan, yang kalau saya usulkan, yang pertama berbunyi:

"Segala Peraturan Perundang-undangan yang ada sebelum berlakunya perubahan-perubahan Undang-Undang Dasar 1945 masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan dan selama belum diadakan yang baru menurut ketentuan perubahan-perubahan Undang-Undang Dasar 1945".

Itu satu. Dengan begitu, tidak ada masalah hukum lagi, jadi ada kesinambungan.

Yang kedua:

"Dengan berlakunya perubahan keempat maka segala Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang berlaku sebagai Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar".

Jadi bukan semua Ketetapan MPR, di sini tidak relevan kalau Ketetapan MPR yang tidak berfungsi sebagai peraturan. Selanjutnya:

"Yang berlaku sebagai Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar tetap berlaku sebagai undang-undang sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar beserta perubahan-perubahannya dan materinya tidak ditentukan lain oleh undang-undang yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Dasar".

Itu Pasal II, ini saya kira penting untuk dipertimbangkan.

Kemudian materi yang kedua, tadi saya bilang mengenai transisi kelembagaan. Ini juga begitu, satu harus ada yang bersifat umum. Satunya lagi harus ada yang spesifik mengatur mengenai lembaga tertentu. Saya usulkan bunyinya, mungkin sudah ada di situ ya, "sepanjang untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar beserta perubahan-perubahannya". Jadi ada "sepanjang untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar". Jadi, bukan untuk yang lain:

"Sepanjang untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar beserta perubahan-perubahannya segala lembaga negara yang ada tetap sah menjalankan hak dan kewajiban konstitusionalnya selama belum diadakan yang baru menurut ketentuan Undang-Undang Dasar".

Ini berlaku umum, untuk MPR berlaku, DPR berlaku, yang

> lain-lain berlaku. Misalnya, ada pertanyaan mengenai, siapa yang membuat undang-undang tentang otonomi daerah di Banten? Ya, tetap DPR *dong*, tetapi DPD dia bisa memberi pertimbangan, tapi karena DPD-nya belum ada, dia tidak perlu dipersoalkan, tetap DPR saja.[323]

Lebih lanjut Jimly menjelaskan mengenai MPR yang menyelenggarakan kegiatan sidang tahunan.

> Kemudian misalnya MPR, MPR mau Sidang Tahunan, boleh atau tidak? Karena dia programnya ada Sidang Tahunan, ya tidak ada masalah, karena dia tetap punya hak dan kewajiban yang terkait, asal dalam rangka melaksanakan Undang-Undang Dasar. Kebetulan Undang-Undang Dasar sekarang mengatakan, misalnya tidak boleh lagi memberhentikan Presiden semena-mena, hanya atas dasar pertimbangan politik. Jadi tidak bisa lagi dia untuk itu, tapi untuk yang lain, ya masih boleh *dong*, begitu kira-kira.
>
> Jadi, Pak Pata begitu, aman Pak Pata. Tentang pertanggungjawaban bagaimana? Ya, kembali juga, pertanggungjawaban itu *kan*, ya tidak bisa lagi, tidak ada hal-hal yang masih bisa terus, ada yang tidak bisa lagi. Karena sepanjang untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar dan perubahan-perubahannya. Itu penting karena di dalamnya ada Wakil Presiden. Itu yang menyangkut transisi kelembagaan yang bersifat umum. Tetapi, Saudara-Saudara ada lembaga-lembaga khusus, lembaga-lembaga negara yang perlu perlakuan tersendiri. Kita bisa diskusikan apa saja? Itu tergantung kesepakatan, misalnya kita menganggap DPD, *wah* ini harus diperlakukan khusus, misalnya. Bisa saja. Atau kita menganggap Mahkamah Konstitusi itu sangat strategis maka perlu ada ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi ini sudah diatur, dia harus dibentuk dengan undang-undang.[324]

Terkait dengan keberadaan MK, Jimly mengusulkan dua hal penting yang perlu diatur.

> Dalam kaitannya dengan Mahkamah Konstitusi ini menurut saya ada dua yang penting untuk kita atur. Nomor satu berkenaan dengan pelaksanaan kewenangan yang seharusnya diambil, dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi,

[323] *Ibid*., hlm. 492 493.
[324] *Ibid*., hlm. 494 – 493.

yang sekarang ini bukan ada di Mahkamah Konstitusi. Persoalannya, sebelum Mahkamah ini ada, siapa yang melaksanakan fungsi *judicial review*? Selama ini di PAH II diperdebatkan bahwa itu adanya di MPR. Saya bilang tidak bisa. *Judicial review* itu adalah kerja hakim, bukan kerja legislator. Kalau namanya lembaga parlemen yang melakukan pengujian terhadap materi undang-undang, itu bukan *judicial review*, istilahnya saja *judicial review*, itu *kan* kerja hakim. Kalau itu namanya *legislative review*, kalau *legislative review* lain lagi.

Jadi menurut saya, lagi pula kalau *legislative review* dalam arti menguji materi undang-undang diberikan kepada MPR. Itu tidak mungkin dilaksanakan, karena secara teknis tidak bisa, tidak mungkin. Sebab MPR itu bukan lembaga rutin, sedangkan kasus *review* terhadap materi undang-undang, bisa setiap hari, secara teoritis. Lalu, siapa yang melaksanakan? Kalau begitu PAH, tidak bisa. PAH ini *kan* Badan Pekerja yang tugasnya menyiapkan bahan sidang. Jadi, dia tidak bisa mengambil tugas-tugas permanen, karena dia bersifat *ad hoc*, namanya saja Panitia Ad Hoc. ...[325]

Jimly kemudian mengusulkan agar dirumuskan dalam Aturan Peralihan bahwa MA melaksanakan *judicial review* sebelum MK dibentuk.

... Oleh karena itu, saya berpendapat *review* terhadap materi undang-undang itu harus oleh Hakim sebelum Mahkamah Konstitusi (MK) ada, Mahkamah Agung (MA) sudah ada. Tetapi masalahnya MA, tidak mau berinovasi tanpa aturan. Karena itu perlu dirumuskan dalam ketentuan transisional di sini. Sebelum Mahkamah Konstitusi dibentuk, kewenangan yang ditentukan dalam Pasal 24C, itu dilakukan oleh Mahkamah Agung. Kita tidak tahu Mahkamah Konstitusi ini setahun atau enam bulan, bisa jadi *kan*? Atau malah sepuluh tahun.

Jadi, harus ada ketentuan nomor lima, yang menentukan mengenai Mahkamah Konstitusi ini. Saya usulkan itu diberikan kewenangan *judicial review* itu kepada Mahkamah Agung. Saya tanya sama Pak Bagir Manan, "Pak Bagir Manan, sebetulnya di situ hebatnya John Marshal, Konstitusi Amerika Serikat pun itu tidak menentukan *judicial review* ada di Mahkamah Agung, tapi keberanian

[325] *Ibid.*

seorang hakim itu yang menentukan". Dia bilang, "jadi rupanya beliau ini termasuk yang tidak begitu pemberani". Sebenarnya kalau pemberani, ya bisa saja *kan*, ambil, dia bukan Marshall rupanya. Karena dia bukan Marshal, itu harus dibantu dengan Ketentuan Peralihan ini ...[326]

Lebih lanjut Jimly mengusulkan mempercepat keberadaan MK dengan meletakkannya dalam Aturan Peralihan.

Kemudian nomor enam, masih berkenaan dengan Mahkamah Konstitusi. Kalau memang kita berpendapat Mahkamah Konstitusi ini terlalu penting untuk dilambat-lambatkan, ya kita percepat. Ada dua cara membentuknya. Nomor satu, kita taat kepada Pasal 24C Ayat (6), yaitu undang-undangnya dibuat dulu, baru mahkamahnya dibentuk. Tapi kemungkinan yang diusulkan Pak Harjono itu tadi kemungkinannya. Ini bisa didiskusikan untung-ruginya. Menurut saya, saya sudah membaca *draft* RUU Mahkamah Konstitusi, saya kira itu belum memadai. Lagi pula Saudara-Saudara. Saya sudah mengadakan penelitian. Saya kumpulkan Konstitusi kemudian peraturan-peraturan Mahkamah Konstitusi di seluruh dunia. Sekarang saya temukan baru 40 jumlahnya, hanya 40 negara dan itu rata-rata Mahkamah Konstitusi baru semua.

Di hampir semua negara itu baru semua, yang paling lama itu hanya di Italia, di Perancis, di Jerman. Maka Mahkamah Konstitusi kalau kita pelajari ada tiga model, ada yang menyebut dirinya itu *constitutional court*, ada yang menyebut dirinya bukan *court*, tapi *council* seperti Perancis. Semua negara-negara bekas jajahan Perancis juga begitu menyebutnya itu *council constitutionil*. Karena dia tidak berpendapat bahwa ini pengadilan, ini *council* biasa, jalan tengahnya itu Belgia. Belgia menyebutnya itu *constitutional arbitrase*. Sifat kerjanya seperti *arbitrase*, tetapi kurang lebih semua-semua ini agak mirip-mirip, seperti yang kita bayangkan dengan Mahkamah Konstitusi. Dan hampir semua negara itu membentuknya pada pertengahan abad ke XX. Jadi, yang paling tua setelah perang dunia kedua, yang paling belakangan eks Uni Soviet, eks negara-negara komunis.

Jadi Mahkamah Konstitusi itu memang fenomena abad XX. Seperti Pengadilan Tata Usaha Negara, itu fenomena abad XIX, jadi barang baru. Karena itu, saya khawatir sekali

[326] *Ibid.*

belum begitu banyak orang yang terlibat persis mengenai aturan-aturan Mahkamah Konstitusi. Dia punya logika sendiri. Kalau kita lihat di buku, sedikit sekali mengenai Mahkamah Konstitusi itu. Bukan hanya di kita, di tempat lain ini barang baru. Kalau saya pelajari undang-undang di mana-mana itu, Lithuania, Moldova, kemudian Italia, dan sebagainya, lain-lain. Jadi menurut saya yang paling bijaksana adalah berikan kesempatan Mahkamah itu untuk segera terbentuk, tetapi dia menghimpun sendiri bahan-bahan untuk dijadikan materi Rancangan Undang-Undang yang akan datang itu, daripada kita cepat-cepat desak Baleg untuk segera menyelesaikan RUU Mahkamah Konstitusi itu, nanti tambal sulam. Itu agak repot kita, meskipun undang-undang *kan* gampang diubah lagi, tapi saya kira sebaiknya itu dibentuk dulu barangnya.

Itu yang diusulkan Pak Harjono, saya kira masuk akal, dibentuk saja Mahkamah Konstitusinya, ya *kan*? Dengan cara apa? Ya ketentuannya sudah ada di sini, tiga dari Presiden, tiga dari Mahkamah Agung, tiga dari MPR, ini perlu diatur di sini. Kira-kira bunyinya begini:

"Dengan menyimpang dari ketentuan Pasal 24C Ayat (6) perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 untuk pertama kali, Presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat, dan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24C Ayat (3) dan Ayat (4) serta Ayat (5) perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945, telah membentuk Mahkamah Konstitusi sebagaimana mestinya".

Itu kemungkinannya begitu, tapi tentu ini perlu ada perdebatan. Ada kemungkinan kedua, kita mau undang-undangnya dulu, ya bagus juga. Maka, saya usulkan alternatif kedua:

"Dalam waktu selambat-lambatnya satu tahun sejak berlakunya perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945, Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat telah membentuk Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam ini".

Dua alternatif, silakan dipertimbangkan.[327]

Jimly menjelaskan lebih lanjut.

Itu Pak Ketua yang saya usulkan, kepanjangan ya. Jadi satu, dua, tiga, empat, kemudian lima, kemudian Penjelasan.

[327] *Ibid*., hlm. 494 – 496.

Saya sudah baca usulan mengenai Penjelasan. Saya agak terganggu betul kalau ada rumusan dalam Konstitusi yang mengatakan, "dengan berlakunya perubahan ini maka Penjelasan Undang-Undang Dasar tidak berlaku". Ini aneh, saya kira begini, kita jangan meninggalkan perdebatan-perdebatan yang tidak perlu untuk generasi yang akan datang. Saya mohon lebih baik kita merumuskan sesuatu yang maksudnya sama, tapi jangan meninggalkan masalah di kemudian hari. Karena status Penjelasan Undang-Undang Dasar itu, itu kontroversial di antara para ahli hukum itu tidak selesai sampai sekarang.

Jadi, saya sendiri berpendapat status Penjelasan Undang-Undang Dasar itu ada dua periode. Periode pertama sampai tahun 1959, itu bukan Penjelasan Undang-Undang Dasar, tapi Penjelasan tentang Undang-Undang Dasar 1945, beda itu. Jadi Penjelasan Undang-Undang Dasar itu bukan Penjelasan Undang-Undang Dasar, tapi Penjelasan tentang Undang-Undang Dasar. Apa? Ya, Penjelasan. Kalau kita mau menafsirkan Undang-Undang Dasar perlu Penjelasan otentik, iya, itu bisa dijadikan bahan, tapi dia tidak bisa dijadikan referensi. Baru mulai sejak tahun 1959 karena dia dicantumkan dalam Lampiran Keppres, dia menjadi Penjelasan Undang-Undang Dasar. Akibatnya apa? Ini banyak kontroversi di sekitar status Penjelasan itu, maka menurut saya yang paling bijaksana, kita jangan sebut Penjelasan itu, tapi maksudnya hilang. Begini bunyinya, "sejak berlakunya perubahan keempat ini", nanti perubahan keempat Undang-Undang Dasar itu apa terserah, itu kalimatnya ya, "Sejak berlakunya perubahan keempat ini, naskah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia meliputi Pembukaan Undang-Undang Dasar dan pasal-pasal Undang-Undang Dasar sebagaimana telah empat kali diubah dengan perubahan satu, dua, tiga, empat".

Dengan demikian, mulai dari Perubahan Keempat semua percetakan tidak perlu lagi mencantumkan itu dan maksudnya sudah jelas bahwa yang Undang-Undang Dasar itu Pembukaan dan pasal-pasal. Penjelasan sudah tidak ada lagi, tapi jangan dibilang-bilang di sini Penjelasan dibubarkan. Coba kalau kita bilang, "Penjelasan tidak berlaku", Harun Al Rasyid tanya, "kapan berlakunya?" Itu hanya menyebut nama, tapi bukan hanya Pak Harun, banyak. Jadi dengan begitu selesai kontroversi itu, jadi kita tidak meninggalkan utang kepada generasi yang akan

datang.[328]

Lalu Jimly mengusulkan "sebuah naskah komprehensif UUD yang utuh."

> Begini, tadi saya sudah bilang bahwa sebetulnya saya ingin mengulangi usul saya yang pertama dulu. Kita memerlukan sebuah naskah komprehensif Undang-Undang Dasar yang utuh, tapi kita sudah kadung ini memilih cara Amerika, isinya bukan, tapi namanya ini amendemen, ya sudahlah kita tidak bisa mundur lagi. Tetapi menurut saya untuk kepentingan bangsa dan negara ke depan tetap harus ada dijadikan satu kesatuan naskah, terserahlah istilahnya apa? Mau penyerasian, tapi yang sungguh-sungguh. Misalnya, Bab II itu judulnya MPR, Bab VII judulnya Dewan Perwakilan Rakyat, VIIA Dewan Perwakilan Daerah. Dulu itu relevan karena MPR itu lembaga tertinggi negara, jadi dia memang dibedakan. Ketika bicara kedaulatan rakyat, dia Bab II. Ketika bicara fungsi legislasi, pengawasan, dia di Bab VII. Tapi sekarang ini barangnya itu satu, MPR, DPR, dan DPD, itu satu struktur, hanya kamarnya dua. Karena itu menurut saya sebaiknya itu menjadi satu bab, ini sekadar untuk menyebut contoh saja.
>
> Kemudian soal yang terakhir yang kita bicarakan sekarang ini, Ketentuan Peralihan dan Aturan Tambahan. Kalau mau konsisten ini adalah bukan tradisi amendemen karena kita mengubah, membuat aturan yang baru sama sekali. Jadi, apa tidak bisa kita membuat kesepakatan baru yang kesepakatan kita mengenai sistem adendum itu, itu kita berlakukan setelah sekarang. Setelah kita jadikan satu kesatuan naskah, tidak mengganggu semua keputusan politik yang sudah kita capai, ini hanya teknis strukturnya, teknisnya saja, materinya semua yang sudah itu, dijadikan satu naskah, maka kita akan memiliki Undang-Undang Dasar yang utuh, namanya Undang-Undang Dasar 1945. Karena bahan dasarnya adalah Undang-Undang Dasar 1945, jadi masuk akal saja.[329]

Jimly mengungkapkan bila ide-ide tersebut diterima, maka ada usulan rumusan pasal darinya.

> Kalau ide ini diterima, ada dua pasal tambahan yang perlu ditambahkan di sini. Saya mau baca, nomor satu:

---

328 *Ibid*., hlm. 496 – 497.

329 *Ibid.*

> "Dalam waktu satu tahun sejak Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan, Majelis Permusyawaratan Rakyat mengesahkan gabungan naskah Undang-Undang Dasar dan Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga, serta Perubahan Keempat menjadi satu kesatuan naskah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945".
>
> "Sebelum disahkan menjadi satu naskah Undang-Undang Dasar, Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga, serta Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 berlaku sebagai Undang-Undang Dasar sejak ditetapkan sampai dengan disahkannya naskah akhir Undang-Undang Dasar 1945 yang utuh".
>
> Itu saja usul saya, jadi kalau yang dua terakhir ini mungkin yang agak berat, tapi yang mungkin lebih teknis yang tujuh butir yang saya usulkan di atas.[330]

Dalam Rapat Sinkronisasi PAH I BP MPR Ke-6 yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf pada 29 Juni 2002, pembahasan dilakukan menyoroti mengenai Aturan Peralihan. Ketua Rapat Slamet Effendy Yusuf membuka rapat dengan pembahasan rumusan Aturan Peralihan dari Tim Ahli Jimly Asshidiqie.

> Mengenai Aturan Peralihan ini kita sudah pernah membuat rumusan.
>
> Kemudian kemarin, dulu kita mengundang pakar, ada tiga orang, Saudara Jimly dan Ibu Maria, dan itu sudah memberikan masukan. *Nah*, masukan itu apakah boleh kalau kami tayangkan di sini? Boleh. Tolong ditayangkan. Kalau boleh dipersandingkan katanya, antara yang kita rumuskan dengan yang....
>
> ... usulnya Saudara Jimly kemarin, karena yang tertulis dan mengajukan rumusan, di antara tiga pakar itu Saudara Jimly maka Aturan Peralihan itu kalau Saudara Jimly itu, yang pertama itu, "Mengatur hal-hal yang berkaitan dengan ketentuan tentang peraturan umum, yaitu yang berkaitan dengan berlakunya Perundang-undangan." Itu yang dia minta untuk diatur.
>
> Kemudian yang kedua adalah ketentuan tentang Peraturan Khusus seperti TAP MPR.

[330] *Ibid.*

Kemudian yang ketiga adalah ketentuan tentang Subjek Hukum Umum, seperti misalnya keberlakuan atau legalitas Badan-badan atau Lembaga-lembaga Negara.

Kemudian yang keempat adalah ketentuan tentang Subjek Hukum Khusus seperti berkaitan dengan Mahkamah Konstitusi sebelum dibentuk, yang diusulkan oleh dia dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Kemudian yang kelima, berkaitan dengan status Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.

Yang keenam adalah mengenai pentingnya ada kesatuan naskah, yang oleh Saudara Jimly itu diusulkan agar diorganisasikan dengan bentuk yang sama sekali baru, yaitu sistematika berdasarkan subjek-subjek materi yang ada di dalam Undang-Undang Dasar.

Lalu, yang ketujuh adalah berkaitan dan keberlakuan naskah-naskah Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, sebelum ada koordinasi naskah.

Lalu yang kedelapan adalah perintah kepada Presiden agar segera *membikin* undang-undang yang berkaitan dengan Mahkamah Konstitusi.

Dari beberapa hal itu, saya kira, yang kita pernah memikirkannya terutama adalah yang berkaitan dengan keberlakuan segala perundangan yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus. Kemudian yang berkaitan dengan kelembagaan, yaitu lembaga negara. Kemudian juga sudah pernah kita pikirkan tentang subjek hukum yang khusus, yaitu Mahkamah Konstitusi. Tapi mengenai koordinasi, istilah dia, naskah itu namanya agak berbeda antara yang pernah kita pikirkan dengan apa yang pernah disampaikan oleh Saudara Jimly.

Oleh karena itu, mari kita bahas satu per satu. Naskah kita dulu berbunyi :

"Segala lembaga negara...,"

Jadi tolong yang Pasal I itu bandingkannya barangkali dengan Pasal II kita ya:

"Segala Peraturan Perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini."

Sedangkan di Pasal itu dikatakan, di Pasal I, yaitu :

"Segala Peraturan Perundang-undangan yang ada sebelum berlakunya perubahan-perubahan Undang-Undang Dasar

1945 masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan dan selama belum diadakan yang baru menurut ketentuan perubahan-perubahan Undang-Undang Dasar tersebut."

Ini menjadi satu yang tadinya kita di sana dua. Barangkali kita juga bisa. Jadi, tolong itu diubah. Itu mengenai peraturan. Kemudian yang kedua, yang di kita itu di Pasal I yang berbunyi :

"Segala lembaga negara yang ada masih tetap berlaku sepanjang untuk melaksanakan Ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini".

Oleh Saudara Jimly diusulkan :

"Dengan berlakunya Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 segala Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara ..."

Oh, ini lain, yang ketiga coba-coba, bunyinya masih tentang yang tadi.

Jadi, tepatnya di Pasal III :

"Sepanjang untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar beserta perubahan perubahannya, segala lembaga negara yang ada tetap sah menjalankan hak dan kewajiban konstitusinya selama belum diadakan yang baru menurut Ketentuan Undang-Undang Dasar."

Itu aturan yang selama ini kita bicarakan, tapi ternyata ada usul-usul lain, yaitu usul-usul yang lebih rinci. Jadi, oleh karena itu, saya akan mempersilakan saja teman-teman untuk berbicara untuk kemudian apakah kita sekarang patuh saja kepada usul dari Tim Ahli atau kita mau membandingkan? Ini dulu disepakati. Ya. [331]

Sementara Harjono dari F-PDIP memaparkan agar Aturan Peralihan harus benar-benar bisa mengantarkan peralihan.

Menanggapi rumusan Aturan Peralihan yang ada, ada beberapa hal yang barangkali kita juga harus pertimbangkan. Sebagaimana yang saya sebut pada pertemuan yang lalu bahwa Aturan Peralihan harus secara tegas, rinci, dan memang benar-benar bisa mengantarkan peralihan. Kalau itu tidak terpenuhi, persoalannya kita

[331] *Ibid.*, hlm 701 – 703.

sudah tidak bisa utak-atik lagi Aturan Peralihan itu untuk diubah lagi karena sekali kita buat untuk kemudian bisa kita harapkan bisa mengantarkan yang baru.

Oleh karena itu, keterperincian, penjelasan dari rumusan-rumusan itu akan menjamin kepastian hukum dan tidak akan menimbulkan interpretasi ganda. Dalam Aturan Peralihan yang jelas adalah diperlukan suatu *time frame* yang jelas, jangan sampai kita tidak bisa menentukan kapan berakhirnya sebenarnya Peraturan Peralihan itu, nanti tidak juga masuk kepada yang baru kita, lalu memanfaatkan Aturan Peralihan sehingga konstitusi hanya satu pasal berdasarkan Aturan Peralihan.

Yang kedua, saya juga akan mengulang bahwa Aturan Peralihan itu harusnya sifatnya memang sentrifugal bukan sentripetal. Kalau itu sentripetal nanti menimbulkan persoalan-persoalan hukum pada saat akan masuk pada aturan-aturan yang baru. Taruhlah kalau MPR ini, terutama PAH II ini akan membuat keputusan Tap-Tap yang kemudian Tap-Tap itu sifatnya mengatur, padahal kita masuk pada Undang-Undang Dasar yang baru, itu bagaimana? Ini akan menimbulkan persoalan-persoalan hukum. Oleh karena itu, diharapkan dengan dasar pertimbangan seperti itu, kita patut untuk mempertimbangkan segala rumusan yang terdapat pada Aturan Peralihan ini sebaik mungkin dan sejelas mungkin.

Saya mulai dengan Pasal I lama yang kemudian diubah, ditempatkan pada Pasal II itu. Pasal I lama yang kita rumuskan :

"Segala lembaga negara yang masih ada tetap berlaku sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar." Setelah saya renungkan ada persoalan-persoalan perumusan yang menimbulkan penafsiran-penafsiran yang mungkin nanti tidak memfasilitasi, justru menimbulkan banyak persoalan. "Segala lembaga negara yang ada masih tetap berlaku," ini barangkali dari segi *legal drafting* kita pun juga pertanyakan. Yang masih tetap berlaku itu sebetulnya aturan, bukan lembaga negara. Jadi, bukan lembaga negara tetap berlaku, tidak, aturan itu tetap berlaku.

Oleh karena itu, kalau kita bandingkan dengan apa yang disusun oleh Prof. Jimly itu memang lebih jelas Prof.

Jimly itu : "Sepanjang untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar beserta bebannya, segala lembaga negara yang masih ada tetap sah menjalankan hak dan kewajiban konstitusionalnya."

Jadi, tidak berlaku, tapi kewajiban konstitusionalnya.

Dulu saya juga pernah merumuskan itu, yang sekarang diusulkan oleh PDI Perjuangan :

"Lembaga-lembaga negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dilakukan perubahan, saat ditetapkan perubahan ini tugas dan wewenangnya menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya."

Jadi, yang tadi dirumuskan secara berbeda saya rebut langsung saja fungsi tugas, dan wewenangnya. ini penggunaan kata-kata.

Kemudian berikutnya, kata "sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar".

Ini kemudian penafsiran "sepanjang"-nya nanti siapa yang punya hak menafsirkan? Karena begitu Peraturan Peralihan nanti ditetapkan. Kemudian itu sudah menjadi bagian utuh dari Undang-Undang Dasar. Kemudian juga fungsi daripada MPR ini tidak lagi menafsirkan Undang-Undang Dasar, tentunya siapa kemudian yang berhak untuk menafsirkan, mana yang sepanjang itu untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar, mana itu yang tidak.

Oleh karena itu, menurut saya apakah kemudian tidak secara rinci kita inventarisasi dulu mana yang sepanjang melaksanakan itu, tentunya juga mana yang tidak melaksanakan itu. Ini persoalannya.

Kemudian, "dan belum diadakan yang baru." *Nah*, sebelum ke sana, "dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini". Pengertian diadakan yang baru ini. Ini kita gantungkan pada ketentuan Undang-Undang Dasar atau kita gantungkan kepada pembentukan menurut Undang-Undang Dasar yang mungkin juga bisa dengan undang-undang? Dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. Ini pun juga harus dieksplisitkan kapan ada ketentuan undang-undang yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.

Kemudian persoalannya adalah persoalan riil, berhenti dan mulainya itu kapan? Berhenti dan mulainya kapan, dari yang lama ke yang baru. Ini pun juga ada suatu persoalan

yang harus kita cermati. Oleh karena itu, PDI Perjuangan pernah mengusulkan rumusan :

"Lembaga-lembaga negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dilakukan perubahan, sejak saat kita tetapkan perubahan ini menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya menurut Undang-Undang Dasar 1945 yang telah mengalami perubahan."

Jelas, ketimbang sepanjang belum diadakan yang baru. Karena apa? Karena fungsi, tugas, wewenang itu pasti kita muat di dalam Undang-Undang Dasar, lembaga-lembaga itu. Dan itulah tujuan kita untuk mengeksplisitkan fungsi, tugas, dan wewenang itu.

Sedangkan di undang-undang itu sebetulnya bukan membuat ketentuan tentang fungsi, tugas, dan wewenang lembaga negara di undang-undang, tidak, justru di Undang-Undang Dasar. Jadi, sebetulnya sudah ada di Undang-Undang Dasar yang kita ubah itu, apa mengenai fungsi, tugas, dan wewenangnya. Oleh karena itu, ini saya kira, perlu dipertimbangkan dengan sebaik-baiknya.[332]

Harjono juga menyampaikan hal berbeda dengan rumusan yang disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie.

....Berbeda dengan apa yang disampaikan oleh Prof Jimly. Saya melihat *entry point* itu lebih konkrit lagi, yaitu terhadap lembaga-lembaga yang strategis seperti ini biasanya dalam Aturan Peralihan memang diberi pengecualian-pengecualian seperti Presiden tadi. Tapi pengecualian itu pun juga harus dipikirkan di dalam kerangka membuat Aturan Peralihan itu menjadi proses sentrifugal, jangan sentripetal lagi. Kalau sentripetal nanti mengakhiri peralihan itu pun juga persoalan sendiri.

Oleh karena itu, pada rumusan PDIP pada Angka 2 itu dirumuskan :

"Dalam waktu selambat-lambatnya tiga bulan setelah Perubahan Undang-Undang Dasar ditetapkan, Presiden, DPR, dan Mahkamah Agung menetapkan Hakim Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C setelah perubahan."

Jadi, sebetulnya dalam perubahan itu jelas bahwa membentuk Mahkamah Konstitusi itu, hakimnya itu

[332] *Ibid*., hlm 704 – 703.

mudah mengisinya. DPR dengan mekanisme pengambilan keputusannya mencalonkan tiga. Mahkamah Agung dengan mekanisme pengambilan keputusan yang sudah ada mencalonkan tiga. Presiden dengan kewenangan-kewenangan yang ada mencalonkan tiga, kemudian Sembilan itu dilantik Presiden.

Sebetulnya, isi Mahkamah Konstitusi itu sudah ada, sudah gampang, tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Kalau *toh*, akan ada undang-undang, paling undang-undang juga *restatement* dari proses itu. Tidak akan membuat ketentuan-ketentuan baru. Jadi, itu bisa dibayangkan meskipun tidak ada undang-undangnya. Bahwa undang-undang nanti pasti seperti itu membuatnya. Tinggal persoalannya untuk bisa beroperasi, itu *kan* sekarang persoalannya dengan kewenangan-kewenangan yang ada pada Mahkamah Konstitusi. Itu yang diperlukan adalah hukum acaranya. Kita dulu sepakat bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi ini tidak akan ditambah dan tidak akan dikurangi oleh undang-undang.

Kewenangannya *limited by the constitution*. Pak Zain Badjeber menekankan hal itu, kita sangat ingat sekali bahwa itu dimaksudkan memang terdaftar. Yang belum ada adalah persoalan hukum acara. Pada hukum acara ini memang ada kemudian ada dua alternatif. Pertama adalah dalam waktu empat bulan setelah perubahan ditetapkan, Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Susunan, Kedudukan, dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi sebelum ditetapkan oleh undang-undang. Ini jalan pintasnya.

Atau Alternatif 2, kalau itu tidak bisa kita pilih dengan segala pertimbangan:

"Dalam waktu selambat-lambatnya tiga bulan setelah ditetapkan Hakim Mahkamah Konstitusi, secara bersama-sama Hakim Mahkamah Konstitusi menetapkan seorang ketua dan wakil ketua, dan menyusun hukum acara Mahkamah Konstitusi sebelum diadakan menurut Undang-Undang Dasar 1945 yang telah berubah".

Kemarin saya juga membaca keinginan itu, sebagaimana yang disampaikan oleh Prof. Jimly. Jadi, bisa diserahkan itu, serahkan saja kemudian menyusun hukum acaranya. Ini semua adalah untuk memfasilitasi agar supaya persoalan-persoalan yang berhubungan dengan *transitoir*-nya itu bisa diatasi.

Pak Jimly membuat suatu rumusan pada Pasal II :

"Dengan berlakunya Perubahan Keempat, segala Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang berlaku sebagai Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar tetap berlaku sebagai undang-undang sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 beserta perubahannya, dan materinya tidak ditentukan lain oleh Undang-Undang Dasar yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Dasar beserta perubahan-perubahannya."

Ini juga menjadi perhatian Pak Jimly.

Kalau konsep kami bahwa Ketetapan MPR yang dibedakan antara yang sekali pakai dan yang mengatur itu pengamatan saya. Bahwa yang mengatur itu sebagian besar adalah melengkapi Undang-Undang Dasar 1945. [333]

Sedangkan Patrialis Akbar menyampaikan perubahan redaksional kata 'aturan' menjadi 'ketentuan'.

Ya, kami kira dalam Aturan Peralihan ini dan kita juga sepakat bahwa Aturan ini kita ganti dengan Ketentuan.

Ada beberapa hal pokok yang harus kita sepakati, dan saya setuju dengan pendapat Saudara Lukman. Dengan kerangka itu baru kita mengisi tentang materi-materi yang akan kita muat di dalamnya. Kami mengusulkan ini juga berdasarkan pikiran-pikiran yang berkembang kemarin.

Pertama, tentu kita harus bicara tentang masalah segala peraturan-peraturan perundang-undangan yang masih ada, *include* di dalamnya Ketetapan-ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS. Itu harus secara eksplisit kita cantumkan, di mana seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan itu kita harus menyatakan secara tegas masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ini atau memang sepanjang tidak diatur di dalam Undang-Undang Dasar. Itu satu.

Yang kedua, ada beberapa hal yang kita sudah hasilkan di dalam amendemen kita, akan tetapi ternyata itu masih memerlukan aturan-aturan hukum lebih lanjut. Itu juga harus kita tegaskan di sini, fungsi-fungsi dari lembaga-lembaga yang sudah kita setujui itu, seperti misalnya bicara tentang masalah Mahkamah Konstitusi. Di sini kita harus mencantumkan peralihan tugas sementara Mahkamah

[333] *Ibid.*, hlm 701 – 708.

> Konstitusi itu kepada Mahkamah Agung seperti yang dikatakan oleh Pak Jimly. Alasan kami adalah fungsi-fungsi dari Mahkamah Konstitusi itu harus menggantikan fungsi-fungsi Mahkamah Konstitusi agar tidak terdapat satu *rechtsvacuum*. Jadi, tidak terdapat kekosongan hukum apabila ternyata dalam pelaksanaan ketatanegaraan itu harus kita lakukan.
>
> Kemudian ada beberapa hal, maksud kami kalau yang seperti tadi itu kita tegaskan. Bukan, kalau Pak Jimly merumuskan di sini adalah menyimpang. Tapi kalau kami mengusulkan nanti adalah itu berbentuk suatu pengecualian, karena pada prinsipnya penyimpangan itu ada dua. Kalau penyimpangan itu positif namanya pengecualian, sedangkan kalau penyimpangan itu negatif namanya penyelewengan. Jadi, di sini kita tegas sebagai pengecualian bukan sebagai suatu penyimpangan.
>
> Kemudian juga kami sepakat Aturan Peralihan kita ganti dengan Ketentuan Penutup nanti, maksud kami Aturan Penutup kita tambah di sini sebagai Ketentuan Penutup seperti yang sudah dirumuskan oleh Pak Jimly dalam Ayat (1) Ayat (2). Ini kerangka dasarnya, baru kalimatnya nanti kita sepakati kembali.[334]

Sementara itu, Zain Badjeber dari F-PPP mengusulkan untuk menghilangkan kata 'perubahan' dan '1945' dalam Aturan Peralihan.

> Saya mengusulkan, kata-kata "perubahan-perubahan" dan "1945" itu tidak ada. Perubahan-perubahan itu *kan* sudah terjadi dari tahun 1999, dia diantar oleh Pasal II Aturan Peralihan yang ada pada Undang-Undang Dasar 1945. Jadi bunyinya:
>
> "Segala peraturan perundang-undangan yang ada sebelum berlakunya Undang-Undang Dasar ini masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan dan selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini."[335]

Soewarno dari F-PDIP mengusulkan untuk menghilangkan kata 'undang-undang' dalam Aturan Peralihan.

> Sebenarnya saya tidak substansi juga yang ingin saya sarankan. Tetapi ingin menyarankan rumusan yang lebih

[334] *Ibid*., hlm 710 – 711.
[335] *Ibid*., hlm 718.

efisien tanpa meninggalkan yang sedang kita rumuskan sendiri. Dalam rumusan yang disampaikan Saudara Jimly itu, mengulang-ulang kata "Undang-Undang Dasar". Padahal kalau kita menggunakan rumusan kita sendiri itu bisa lebih efisien, dengan bunyi sebagai berikut :

"Segala Peraturan Perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku."

Jadi tidak usah menyebut undang-undang itu. Itu sudah mencakup semua undang-undang, sepanjang tidak bertentangan dengan dan selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. Jadi, lebih efisien dan mencakup semua dan tidak berulang-ulang.[336]

Pembahasan mengenai Aturan Peralihan terus berlanjut dalam Rapat Sinkronisasi PAH I BP MPR Ke-7 pada 29 Juni 2002. Dalam pembukaan rapat, Ketua Rapat Slamet Effendy Yusuf membacakan rumusan Aturan Peralihan.

Baiklah, kita sudah masuki bagian yang kedua dari Aturan Peralihan. Dan kita mempunyai semacam kesepakatan di dalam Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan ini. Kalau ada hal-hal yang dipikirkan yang baru, untuk ditambahkan di samping ini. Yang dua sudah kita punyai. Kalau Aturan Peralihan, yang juga akan sekaligus pada kesempatan ini dibahas ulang.

Baiklah, kami mengundang kita untuk memperbincangkan dalam suatu cara membandingkannya ya. Yang ada di sebelah kanan dan kemudian menanggapinya.

Coba dinaikkan sedikit ! Jadi, yang ini sudah diendapkan *toh*, sudah dibaca, tapi barangkali hilang lagi tadi waktu sorak-sorak urusan bola itu keluar lagi, ya. Tadi begitu ya. Pasal II kita jadi Pasal I. Pasal I kita jadi Pasal II, begitu. Nanti susunannya bisa kita lihat sambil jalan. Ini *kan* biasa bicara soal jadwal selip-selip soal anggaran segala macamlah itu.

Baik, kami undang untuk melihat apakah substansi daripada yang diusulkan sebagai pertimbangan dari pakar yang kita ambil di sini? Apakah bisa kita ambil seutuhnya atau intisarinya? Kayaknya belum ada yang mikirkan. Jadi, di sana tulisannya adalah :

"Dengan memberlakukan Perubahan Keempat, segala TAP MPR dan MPRS yang berlaku sebagai peraturan

[336] *Ibid*., hlm 720.

perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar tetap berlaku sebagai undang-undang sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar beserta perubahan-perubahannya. Dan materinya tidak ditentukan lain oleh undang-undang yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Dasar ini. "

Jadi seluruh peraturan perundang-undangan dalam bentuk TAP MPR, MPRS, itu berlaku sebagai undang-undang. Jadi, dijadikan undang-undang langsung oleh ketentuan ini. Dia langsung ditentukan menjadi undang-undang dengan kualifikasi sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar serta perubahan-perubahannya, atau materinya tidak ditentukan lain oleh undang-undang yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Dasar beserta perubahan-perubahannya itu. Jadi, kalimat ini sekaligus ada penetapan status dan penyaringannya, begitu.[337]

Asnawi Latief dari F-PDU mengusulkan agar kalimat "dengan berlakunya Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945" dalam Pasal II Aturan Peralihan dicoret.

Seperti sore tadi kita sudah membahas, menyandingkan Aturan Peralihan ini, antara yang kita punya dengan usulan Saudara Jimly sebagai pakar atau Tim Ahli. Sehingga berakhir kembali kepada rumusan kita yang tadinya Pasal II menjadi Pasal I. Betul, seperti dikemukakan, tadi kita bicara dulu mengenai peraturan-peraturan yang *lex generalis*, itu sudah kita putuskan. Sekarang yang spesialis.

Dari rumusan Pasal II yang diusulkan oleh Saudara Jimly ini, saya langsung saja usul rumusannya sebagai berikut di sini "dengan berlakunya Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945" kita coret, langsung saja segala Ketetapan MPRS, saya baca dulu, MPR dan MPRS yang berlaku sebagai peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar tetap berlaku sebagai undang-undang sepanjang tidak bertentangan dan materinya tidak ditentukan lain oleh undang-undang yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Dasar ini".

Jadi, yang dicoret itu adalah kalimat pertama, "dengan berlakunya..., dan seterusnya sampai 1945" itu coret.

Lalu, kita berangkat dari "segala" itu, kemudian kalimat setelah "sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-

[337] *Ibid.*, hlm 739 - 740.

> Undang Dasar 1945 beserta perubahannya", itu kita mengacu kepada yang di atas tidak berulang-ulang lagi kita akan menyebutkan Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahannya. Oleh karena itu, kita coret.
>
> Saya usulkan dicoret sehingga menyambung dan materinya tidak ditentukan lain oleh undang-undang yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Dasar ini. Jadi "beserta perubahan-perubahannya" itu dicoret.[338]

Usulan dari Asnawi Latief disetujui oleh Rully Chairul Azwar dari F-PG.

> Kalau menurut hemat saya dalam Pasal I tadi dikeluarkan lagi bahwa itu berdebat panjang tadi soal "sepanjang tidak bertentangan". Ini muncul lagi di sini "sepanjang tidak bertentangan" dengan argumentasi kekosongan hukum.
>
> Sehingga menurut hemat saya, saya setuju dengan Pak Asnawi mulainya dari segala Ketetapan MPRS dan MPR yang berlaku sebagai peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar tetap berlaku sebagai undang-undang, sepanjang tidak bertentangan tidak perlu.
>
> Kemudian, "dan materinya tidak ditentukan lain oleh undang-undang. Ini ditambahkan, seperti yang pertama tadi belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar yang baru ini dan materinya tidak ditetapkan lain berdasarkan undang-undang".
>
> Jadi, ada dua hal ini. Yang satu dikaitkan dengan undang-undang yang baru tidak bertentangan dengan undang-undang yang satunya lagi Tap-Tap itu tetap eksis selama undang-undangnya belum ada. Jadi, kalimatnya intinya begitulah. Sementara kita belum membuat undang-undang yang baru, undang-undang ke bawah itu kita anggap masih tetap berlaku.[339]

Sedangkan, Fuad Bawazier menyampaikan pendapat agar Pasal I dan Pasal II Aturan Peralihan disatukan.

> "Sebagai undang-undang sepanjang tidak bertentangan dengan...," itu dihilangkan. Sebetulnya ini *kan* hampir sama dengan yang di atas. Yang beda karena ini katanya khusus berbicara masalah Tap MPR dan MPRS, kalau itu di atas sebetulnya sudah termasuk disepakati, sudah

[338] *Ibid*., hlm 741.
[339] *Ibid*., hlm 742.

termasuk Tap MPR dan MPRS. Pasal II ini sebetulnya sudah tidak perlu.

Kalau kita sepakat bahwa yang nomor 1 itu mencakup itu, sehingga Pasal II itu masalah pencabutannya saja yang ditugaskan. Karena itu kewenangan MPR untuk mencabut. Tugaskan kepada MPR dalam waktu satu tahun harus dicabut yang dianggap tidak perlu lagi.

Itu satu pasal. Sebab Pasal II memang mengulang. Tapi karena tadi Pimpinan mengatakan konsensus yang di atas umum, sekarang ada perlu khusus Tap ya sebetulnya pengulangan. Tapi kalau pemahaman saya yang satu itu sudah meliputi seluruhnya. Karena di bawah Undang-Undang Dasar berarti termasuk Tap. Cuma perkara ini Tap tidak mungkin undang-undang yang berarti Pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Maka berilah satu tahun untuk membereskan. Ini perintah dari Undang-Undang Dasar kepada MPR. Dengan begitu tidak ada lembaga lain yang akan mengubah atau mencabut sesuatu yang *dibikin* oleh MPR yang nanti dianggap cacat hukum, tidak pas.[340]

Sementara itu, Harun Kamil mengusulkan agar kalimat "sebagai undang-undang" dihilangkan.

Jadi, kesimpulannya adalah dari Pasal II itu, kata-kata "sebagai peraturan tetap berlaku sebagai undang-undang itu", yang saya kurang sependapat. Tetap berlaku seperti tadi titik, begitu. Jadi berlaku sebagai maknanya atau kalau mau lengkap tetap berlaku sebagai peraturan perundang-undangan, supaya tidak ada dan seterusnya.

Inilah pikiran kami. Memang mungkin bertentangan dengan ahli tata negara yang pintar, tapi saya dari sederhana saja menyampaikan ini. Saya khawatir kalau kita kurang teliti kemudian bertentangan dengan Undang-Undang Dasar itu sendiri dan juga tidak memecahkan permasalahan yang dihadapi. Dan saya sepakat kalau memang Pasal II ini kalau berdiri sendiri dianulir, tapi kalau kemudian ada ditampung di Aturan Tambahan dua ayat tadi tentang tugas konstituen berdasarkan Undang-Undang Dasar yang berlaku dan ada pernyataan bahwa TAP MPR nanti sudah tidak ada lagi, tapi itu lebih memberikan jalan keluar.[341]

[340] *Ibid*., hlm 743 - 744.
[341] *Ibid*., hlm 750.

Sutjipno dari F-PDIP menyampaikan pendapatnya mengenai Aturan Peralihan sebagai berikut.

Yaitu pertama, Aturan Peralihan asli Undang-Undang Dasar 1945 Pasal II mengatakan di sini, "segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini".

Itulah saya baca seperti itu. Namun, hasil kita bersama, yaitu PAH I, rupanya memecah apa yang disebutkan yang asli ini menjadi dua besar, yaitu pada Pasal I adalah segala lembaga negara yang oleh Pak Jimly jatuhnya pada Pasal III Pak Jimly.

Yang kedua, Pasal II, dengan kata-kata, "segala peraturan perundang-undangan..." yang Pak Jimly jatuhnya pada Pasal I. Itu urutannya begitu. Karena sudah mulai disebut peraturan, satunya lembaga negara, maka saya coba dari mana benda ini asalnya?

Founding fathers menyatakan segala badan negara dan peraturan, kita rupanya pemecahan juga begitu, segala lembaga negara dan segala peraturan. Maka doktrinnya mengatakan atau doktrin ilmu pengetahuannya mengatakan bahwa apa yang disebut asli, yang disebut di rumusan asli Undang-Undang Dasar 1945 ini, tampaknya berasal dari pada bahasanya Pak Zain yaitu daerahnya Pak Zain, yaitu yang dikatakan di sini *alle bestande autoriteiten en regelinger beijven in werkening*.

Saya berhenti pada *autoriteiten*, waktu *autoriteiten* tampaknya diterjemahkan oleh *founding fathers* kita lembaga negara. Apa betul, apakah dia *instelling*, apa dia institusi si benda otorita ini? Ini saya baca terus *alle bestande autoriteiten en regelinger beijven in werkening*, saya garis bawahi, di sini disebut peraturan. Jadi, akhirnya *alle bestande autoriteiten en regelinger beijven in werkening* supaya tidak ada *rechtsvacuum* dan supaya tidak ada *rechts on zekerheid* itu. Masih berlaku *solang noeh geen overeekomste de grounwet sein tat stand gebracht*. Bahasa Indonesia aslinya setelah kami konsultasi dengan Profesor Sahetapy adalah segala otoritas, beliau tidak mengatakan lembaga negara. Segala otoritas dan peraturan yang ada masih berlaku sepanjang belum ada kesepakatan yang baru, yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar. Berdasarkan sebutan *regelling* ini saya konsultasi dengan Bu Maria,

karena beliau ada di sini, jadi saya senang sekali. Bu Maria ada menyebut satu sumber, kalau kita bicara *regelingen*, peraturan, Di sini menurut *unweisse for* dengan *regel geving*. Maka yang disebut *regelingen* adalah:

1. *Wette regelingen*, itu terjemahannya adalah perundang-undangan.
2. *Interne regelingen*, sebutannya adalah peraturan interen.
3. *Beleids regel*, itu peraturan kebijaksanaan.

Itulah, sehingga kesimpulannya satu, dua, tiga tadi rumusannya adalah segala peraturan. Itulah yang disebut dengan *alle regelingen* tadi.

Berdasarkan itu, maka mudah-mudahan kita tidak pusing. TAP III menyebutkan peraturan perundang-undangan. Jadi, kalau begitu *regelingen* meliputi tiga tadi, mana yang benar sekarang, antara peraturan perundang-undangan dengan *regelingen* yang disebut berisi tiga macam tadi, itu dasarnya.[342]

Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP mengusulkan untuk tidak terpaku dengan rumusan yang dibuat oleh Jimly Asshiddiqqie.

Semua Aturan Peralihannya sudah memberi variasi kepada kita. Contoh, karena ini risalah saya baca, di Ketentuan Peralihan di RIS dikatakan Pasal "Peraturan-peraturan undang-undang dan ketentuan tentang usaha yang sudah ada pada saat konstitusi ini mulai berlaku, tetap berlaku dengan tidak mengubah sebagai peraturan-peraturan dan Ketentuan Negara Republik Indonesia Serikat sendiri selarna dan sekadar Peraturan-peraturan dan Ketentuan-ketentuan tidak dicabut, ditambah atau diubah oleh undang-undang dan ketentuan-ketentuan tata usaha atas kuasa konstitusi ini".

Pada Aturan atau Ketentuan-ketentuan Peralihan daripada Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950 Pasal 142 mengatakan,"Peraturan-peraturan undangundang dan ketentuan-ketentuann tata usaha yang sudah ada pada tanggal 17 Agustus 1950 tetap berlaku dengan tidak mengubah sebagai peraturan-peraturan dan ketentuan-

[342] *Ibid*., hlm 754 - 755.

ketentuan Republik Indonesia sendiri selama dan sekadar peraturan-peraturan dan ketentuan itu tidak dicabut, ditambah atau diubah oleh undang-undang dan ketentuan-ketentuan tata usaha atas Undang-Undang Dasar ini". Artinya pengertian dan *rechtling* maupun *otoriteten*, tampaknya di dalam kedua Undang-Undang Dasar ini diarahkan ke situ.

Lalu, kemudian, di dalam Undang-Undang Dasar 1945 kita, yang tentu ini tidak berlaku sesudah Dekrit berlaku, ini pengertian pada waktu 18 Agustus 1945 Pasal IV nya, "Sebelum MPR, DPR dan DPA dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional" tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar ini.

Akhirnya muncul Komite Nasional, lalu Komite Nasional Indonesia Pusat, muncul Komite Nasional di daerah lalu ada Badan Pekerja seperti kita sekarang ini yang mengerjakan semua urusan-urusan ini. Oleh karena itu, kita Badan Pekerja siap untuk melakukan pengkajian-pengkajian ini.

Memang kalau cerita PAH Sus (PAH Khusus) memang alokasi anggaran sudah disiapkan untuk program-program penelitian ini. Jadi tidak usah kita takut sepertinya ini yang 12 Agustus ketok palu Perubahan Keempat ditutup, lalu tidak boleh buat apa-apa lagi semua.

Sedangkan ini, di Undang-Undang Dasar 1945 itu Presiden menjalankan sebuah undangan pelaksanaan semua MPR, DPR, DPA bahkan ada KNIP yang tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar, dibentuk KNIP. Jadi, tergantung perintah daripada Undang-Undang Dasar itu sendiri.

Jadi, seolah-olah kita melihat bahwa Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan di luar daripada Undang-Undang Dasar. Tapi kalau kita sudah masukkan Aturan Peralihan Aturan Penutup itu adalah bagian daripada Undang-Undang Dasar. Jadi, Undang-Undang Dasar kita mengatur seperti itu sementara sampai tahun 2004, tapi kalaupun tidak juga demikian tergantung dari pelaksana karena sanksinya tidak diatur.

Demikian juga mengenai TAP MPR. Kami dulu belajar hukum Pak *einmalig durable*. *Einmalig* itu dipergunakan sekali, *durable* itu sepanjang. Tapi dalam praktik juga kita TAP MPR memang teorinya betul *einmalig* Pak, tapi TAP

No. XX/MPRS/1966 yang kemudian berubah, pada akhirnya ketika kita membuat TAP No.III/MPR/2000 maka dia tidak *einmalig* karena kalau tidak dicabut oleh TAP III dia berlaku terus tata urutan itu, Pancasila sumber segala sumber hukum dan seterusnya yang kita, belajar dulu waktu di Fakultas Hukum. Walaupun saya tidak langsung muridnya Pak Sahetapy tapi bukunya Pak Sahetapy saya baca.

Jadi, saya sampaikan sekali. Ketua, jangan terlalu kita berpikir memberi sebuah seperti tembok Berlin begitu antara bulan Agustus ini kemari dan ke sana. Jangan kasih tembok Berlin-lah. Tembok Berlin pun, tapi kami ditinggalkan 3 Km sebagai bukti, kami pernah berfoto ditembok yang 3 Km, itu sejarah.

Demikian barangkali catatan kami Ketua, untuk menemukan sebuah keputusan yang baik. Jadi usulan kami, kami sependapat semua bahwa kita tidak terikat dengan Prof. Jimly tetapi kita membuat rumusan sendiri yang barangkali kalau rumusannya yang dikemukakan oleh Pak Tjipno, pada rumusan pertama, seperti memasang tembok Berlin, tapi mungkin yang kalimat kedua barangkali yang lebih cocok dan kami sudah siap untuk itu.[343]

Agun Gunandjar Sudarsa dari F-PG menyampaikan usulan agar pembentukan MK tercantum dalam Aturan Peralihan.

... Tapi, itu sebuah persoalan yang menurut hemat kami bukan lagi dalam konteks ada keterkaitan dengan Pasal I. Pasal I selesai menurut saya. Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar. Itu yang namanya *rechtsvacuum* itu, menghindari itu. Tetap ada itu.

Jadi, kalaupun menyangkut masalah-masalah yang seperti ini, menurut saya itu bisa diatur katakanlah, atau bisa masuk di Aturan Peralihan. Tapi di pasal-pasal berikutnya atau mungkin di Aturan Tambahan seperti yang tadi digagas, menugaskan kepada MPR. Saya lebih setuju ke MPR Pak, saya pribadi. Karena kalau ke MK itu saya lebih melihat, saya mencoba membatasi diri ke MK itu sesuai dengan amendemen yang sudah kita lakukan dia hanya *judicial review*, proses *impeach*, pertentangan parpol dan lain sebagainya. Tapi kalau soal masalah mengkaji, melihat Tap-Tap, ya saya masih tetap berpikir ke MPR lah sebab

[343] *Ibid*., hlm 758 – 759.

itu masih tetap kewenangan MPR, belum MK.

Oleh karena itu, kalaupun ada dalam Aturan Peralihan ini seperti yang tadi sudah disinggung juga menyangkut masalah ke MK, saya setuju. MK itu adalah di-*declare* di sini harus sudah berfungsi, tapi karena MK-nya belum ada maka dilakukan oleh Mahkamah Agung. Sehingga dengan demikian Tap yang rumusannya sudah masuk dalam perubahan UndangUndang Dasar dan sebagainya itu *automatically* demi hukum, ya mau tidak mau sebetulnya sudah tidak berlaku.

Karena sudah ada pengaturan yang menyatakan bahwa untuk itu dilakukan oleh Mahkamah Agung, ya sudah tidak jalan pada hakikatnya, sudah tidak perlu lagi ada kata-kata bertentangan dan lain sebagainya. Karena itu akan menimbulkan celah terhadap Tap-Tap yang lain atau peraturan perundang-undangan yang lain implikasinya.[344]

Di akhir rapat, pimpinan rapat yang beralih kepada Jakob Tobing menyimpulkan mengenai usulan untuk Aturan Peralihan.

Jadi cara berpikir apanya semua sudah kelihatan bertemu. Kami mau mengusulkan sebuah rumusan nanti tolong dikoreksi tapi tidak dengan pandangan umum lagi. Pada bagian yang kiri ini, May ya? Ini *kan* ada dua :

1. Segala aturan yang sudah diatur oleh Undang-Undang Dasar ini ya tidak berlaku, kemudian;
2. Menugaskan MPR dengan kuasa konstitusi, kalau istilah Undang-Undang Dasar RIS untuk meninjau dan memutuskan kedudukan daripada berbagai ini dan dengan alternatif masih ada yang mengusulkan tugas itu kepada MK, soal itu nanti kita bicarakan tersendirilah.

Jadi, setelah ada yang berlaku umum di Pasal I kita mulai lebih spesifik.

Segala peraturan di bahan ini tolong ditulis di samping yang Pasal II ini Pak ya? Di sebelah kiri Pak ya agar untuk kepentingan praktis saja dibuat di kiri. Segala Ketetapan MPRS dan segala Ketetapan MPR yang telah diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945 ini. Kita dulu mengatakan *kan*

[344] *Ibid*., hlm 760 - 761.

dengan segala perubahannya itu adalah Undang-Undang Dasar 1945. Jadi :

"Undang Undang Dasar 1945 yang oleh Undang Undang Dasar ini dinyatakan tidak berlaku" (titik).

Jadi di situ yang materinya telah diatur. Isinya atau materinya itu? Muatannya? Muatannya, ya sudah, terus.

Kemudian yang kedua, "menugaskan kepada MPR/(garis miring) Mahkamah Konstitusi (MK)", itu masih ada dua pendapat, "dengan kuasa konstitusi".

Tidak, nanti dia maksudnya itu pikiran itu nanti dia membuat atas kuasa konstitusi begini. Oke, nanti kita anulah, ya. "Untuk melakukan peninjauan, (koma) dan mengambil keputusan terhadap Ketetapan MPRS" dan atau "untuk mengambil keputusan mengenai status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR".

Maksudnya itu bukan hanya satu sebetulnya, tetapi juga muatannya. Kalau statusnya itu yang ditinjau, kan hanya berlaku tidak berlaku, padahal muatannya dikemanakan.

Untuk melakukan apa? Peninjauan materi. Semua saja. Tidak, kalau yang sudah masuk dalam Undang-Undang Dasar, itu sudah. Yang ini ada yang masih berlaku, ada yang mau dibagaimanakan itu nanti MPR atau Mahkamah Konstitusi (MK). Ya, terserah dari MPR yang nanti. Sebab kalau mau dituangkan ke undang-undang, ada prosesnya. Ya peninjauan, itu materi, mengambil keputusan mengenai status hukum. Ini *kan* mengambil keputusan, Pak. Mengenai status itupun bisa dinyatakan tidak berlaku lagi. Ya ini yang kedua.

Jadi, MPR atau Mahkamah Konstitusi (MK) ini. Kemudian limitasi waktu ini perlu ini. Kemudian, MPR atau Mahkarnah Konstitusi (MK) melaporkan hasil tugasnya selambat-lambatnya 2004-lah, banyak itu.[345]

Pembahasan mengenai Aturan Peralihan dilakukan oleh Tim Perumus yang keanggotaanya mencerminkan keterwakilan fraksi-fraksi MPR. Hasil kerja Tim Perumus disampaikan untuk dibahas pada Rapat PAH I BP MPR ke-36 dengan acara Laporan Tim Perumus Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan dalam Konteks Perubahan UUD 1945. Rapat diselenggarakan pada 9

[345] *Ibid*., hlm 763 - 764.

Juli 2002 dipimpin Wakil Ketua PAH I Slamet Effendi Yusuf.

Ketika membuka rapat, Slamet Effendy Yusuf, sebelum mendengar pandangan anggota PAH I, membacakan dulu rancangan pasal-pasal Aturan Peralihan yang dibuat oleh Tim Perumus.

> Pasal I: "Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan perubahan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini."
>
> Pasal II: "Segala lembaga negara yang masih ada, masih tetap berlaku sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini."
>
> Pasal III: "Segala Ketetapan MPRS dan MPR masih tetap berlaku sebagai peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang (sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ini)."
>
> Pasal IV: "Selambat-lambatnya satu tahun sejak perubahan Undang-Undang Dasar ini ditetapkan, Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi telah diundangkan sebelum Mahkamah Konstitusi dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini segala kewenangannya dijalankan oleh Mahkamah Agung."
>
> Jadi, itu kesepakatan kita tentang Aturan Peralihan. Kemudian Aturan Tambahan itu, yaitu Pasal I, MPR ditugasi untuk melaksanakan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil Putusan pada Sidang MPR 2003.
>
> Pasal II: "Dengan ditetapkannya Perubahan Undang Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1900 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal."
>
> Nah, saudara-saudara dari hasil ini yang juga apa sebenarnya, sudah kita bicarakan di atas, tetapi kemudian karena waktu itu belum selesai lalu dibentuk Tim Perumus. Maka untuk lembar pertama yang saya bacakan tadi, Saudara Hamdan Zoelva belum tanda tangan.
>
> Saya ingin tanya kepada Saudara-Saudara. Bagaimana kita mau memperlakukan hasil Kesepakatan Tim Perumus ini? Apakah kita bisa mengesahkan ini sebagai hasil Pleno Panitia Ad Hoc Badan Pekerja? Dapat Saudara-Saudara sekalian? Belum dapat.

> Silakan yang mau bicara, saya catat saja atau saya mau minta dulu penjelasan dari Saudara Hamdan sehubungan beliau belum menandatangani kesepakatan yang pada waktu itu ada di Tim Kecil.
>
> Kami persilakan Saudara Hamdan.[346]

Hamdan Zoelva dari F-PBB menjelaskan mengapa dia belum menandatangani kesepakatan tersebut.

> Pada saat Tim Kecil merumuskan Aturan Peralihan ini, khususnya yang ada Pasal III memang pada saat itu saya harus mengikuti acara *fit and proper test*, saya meninggalkan di tengah pembicaraan pada saat itu. Memang sengaja saya tidak memberikan tanda tangan untuk satu persoalan ini karena berkait dengan Pasal III Aturan Peralihan itu.
>
> Ada banyak pertanyaan-pertanyaan hukum yang berkaitan dengan rumusan ini terutama menempatkan Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan. Jadi, tidak saja mengenai yang dalam kurung itu, tetapi yang paling utama adalah penempatan Ketetapan MPR itu sebagai peraturan perundang-undangan. Jadi, masalah dan pertanyaan-pertanyaan hukumnya banyak yang muncul.
>
> Pertama, dari sisi formal undang-undang itu dibuat oleh DPR bersama dengan Presiden. Kemudian, aspek formil yang lain, bahwa undang-undang itu berlaku kalau dia masuk ke dalam lembaran negara. Bagaimana kita memposisikan Tap MPR ini dalam perundang-undangan?
>
> Dalam perundang-undangan yang dimaksud itu apakah undang-undang, apakah peraturan pemerintah atau apa namanya. Di sini hanya disebut sebagai peraturan perundang-undangan. Kalau memang undang-undang, bagaimana formalitasnya bahwa sebuah undang-undang itu berlaku kalau dia masuk dan disahkan, diundangkan, dan masuk dalam lembaran negara. Itu dari sisi formil.
>
> Dari sisi substansi dan materinya ini juga menimbulkan persoalan. Bagaimana kita merujuk Ketetapan MPR itu dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Bagaimana?

[346] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Empat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 35 – 36.

> Jadi, saya sulit sekali. Saya bisa mengambil bisa mencari logikanya kita rumuskan seperti ini terutama dari logika hukumnya.
>
> Itulah masalah-masalah yang mendasar. Saya kira perlu kita pertimbangkan baik-baik rumusan ini. Sehingga saya memang belum memberikan tanda tangan hanya untuk satu *point* ini.
>
> Terima kasih.[347]

Selanjutnya, Patrialis Akbar dari F-reformasi menyampaikan pendapatnya mengenai pertimbangan untuk menghapus Pasal III Aturan Peralihan.

> Berkenaan dengan kehadiran Pasal III. Sesungguhnya kalau kita mengacu kepada Pasal I dan Pasal II, ini adalah pasal yang kita istilahkan dengan Pasal sapu jagad. Semuanya sudah terbawa di dalam pasal ini. Sementara di dalam Pasal III kalau kita menyebut lagi secara spesifik tentang masalah ketetapan MPRS dan MPR, seakan-akan ketetapan ini sudah terpisah dengan Peraturan Perundang-Undangan yang sudah ada selama ini. Bahkan sebetulnya Ketetapan MPR dan MPRS ini merupakan bagian daripada peraturan perundang-undangan. Dan itu sudah dilibas oleh Pasal I. Sudah masuk di situ. Itu satu.
>
> Yang kedua, saya khawatir kalau Pasal III ini kita pertahankan, saya terus-terang pada waktu itu mengikuti tetapi karena kita harus *fit and propper test* juga maka saya keluar. *Nah*, kalau ini kita pertahankan, maka ini akan menjadi tertawaan bagi ajaran hukum ketatanegaraan oleh masyarakat maupun juga perguruan tinggi di mana kita mencoba memberikan posisi Ketetapan MPRS dan MPR itu sebagai peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang. Ini *kan* sesuatu yang tidak lazim juga. *Nah*, ini juga saya kira pendidikan ketatanegaraan kita nanti juga bisa salah ini kepada masyarakat.
>
> *Nah*, saya kira walaupun Pasal III ini dihapuskan, tidak mengurangi makna dan substansinya apa yang terkandung dalam Pasal III ini. Itu mengenai Pasal III. ...[348]

Seusai Patrialis Akbar memberikan penjelasan, Slamet Effendy Yusuf mempersilahkan pembicara lain. Pembicara yang menyinggung masalah Aturan Peralihan adalah Sutjipto dari

[347] *Ibid.*
[348] *Ibid.*, hlm. 38.

F-FDIP. Berikut ulasannya.

Jadi, di dalam Aturan Peralihan memang kita perlu hati-hati dan perlu kita cermati, jangan sampai nanti Aturan Peralihan ini jadi aturan pelarian. Jadi, betul-betul aturan peralihan.

Saya kira sebagaimana kita ketahui bersama, memang Pasal I adalah aturan-aturan yang umum. *Kan* ada beberapa pendapat yang mestinya dibuat secara sistematis dan tidak hanya umum. Memang di sini ada akomodasi Pasal III, akan tetapi di sini juga masih juga bersifat umum. Yang sekarang terjadi, jadi khususnya teman-teman kita di PAH II dan di Pahsus itu menunggu-nunggu, jangan sampai di antara PAH I sendiri tidak ada pemahaman yang sama, khususnya dalam menghadapi Sidang Tahunan. Apakah memang MPR yang sekarang ini, jadi memang masih akan melakukan Sidang Tahunan. Jadi, kalau ada Sidang Tahunan ya konsisten, jadi ada 2002, 2003. Karena ini terkait juga dalam Tap III Tahun 2001 tentang Pengangkatan Wakil Presiden menjadi Presiden itu ada kewajiban untuk melaporkan penyelenggaraan pemerintahan di dalam sidang tahunan dan di akhir masa jabatannya.

Oleh karena itu, perlu kita ada kesepakatan karena jangan sampai *debatable* di antara anggota MPR apalagi di PAH I sendiri. Jadi membingungkan juga teman-teman kita yang di PAH II, PAH Khusus juga, nanti anggota MPR yang lain kalau di PAH I sendiri tidak ada kesepakatan, apakah Sidang Tahunan 2002 itu memang sesuai amanat setelah perubahan ini atau memang itu masih ketentuan yang lama tetap berlaku, termasuk GBHN-nya juga masih berlaku.

Oleh karena itu, saya minta klarifikasi dan kalau perlu memang perlu ada uraian yang lebih jelas begitu. Jangan sampai itu menjadi *debatable* nanti di PAH II sendiri, di Pleno BP, nanti di sidang pertama sidang tahunan. Karena *kan* itu juga memberikan jadwal juga pemberitahuan kepada lembaga tinggi negara yang akan juga memberikan laporan. Jadi *kan* nanti jangan sampai bahwa nanti pendapat-pendapat di luar jadi tidak jelas. Mereka sudah siap memberikan laporan ternyata tidak ada Sidang Tahunan kan itu mubazir kalau mereka sudah siapkan semuanya ternyata nanti tidak perlu ada Sidang Tahunan. Yang ada hanya Sidang Umum untuk Perubahan Undang-Undang Dasar saja. Itu yang perlu.

Lalu Pasal III saya kira secara substansi saya setuju. Akan tetapi, perlu ada kajian yang lebih dalam. Jadi sebagaimana disampaikan oleh rekan Hamdan bahwa bagaimana itu

mengenai undang-undang, juga. Produk undang-undang itu adalah memang produknya DPR dengan Presiden, sedangkan Tap MPR produknya MPR saja. A pakah memang itu langsung mengikat sebagai undang-undang meskipun memang tata urutannya lebih tinggi.

Oleh karena itu dalam waktu ini saya kira kita masih perlu masukan dari pakar hukum tata negara yang lain karena masalah-masalah yang sangat penting dan krusial. Oleh karena itu, dalam waktu yang singkat ini, jadi sebelum nanti finalisasi, saya usulkan ada lagi artinya guru besar tata negara yang kita undang. Jadi karena ini masalah-masalah yang sangat penting termasuk tadi mengenai siding tahunan juga itu tadi, termasuk ini Pasal III. Supaya ini betul-betul kita punya poin yang sama dan apa yang kita tuangkan dalam Aturan Peralihan betul-betul sesuai dengan hukum ketatanegaraan dan kepentingan kita semuanya.[349]

Lukman Hakim Saifuddin yang diberi kesempatan berbicara memberikan komentar menyangkut kesepakatan hasil tim perumus. Ada tiga hal yang dia komentari.

Pertama menyangkut Pasal II kaitannya nanti dengan Pasal I. Jadi, dalam Pasal II Aturan Peralihan dinyatakan bahwa, " Segala lembaga yang ada masih tetap berlaku sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar." Jadi, yang perlu dicermati adalah kalimat sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar. Jadi, mohon Tim Perumus bisa memberikan klarifikasi atau penjelasan menyangkut makna dari kalimat ini. Karena kalau saya lihat pada Pasal I di situ tidak ada kalimat itu. Padahal, substansi yang ingin diatur sebenarnya sama. Pasal I itu pada peraturan perundang-undangan, sedangkan Pasal II itu lembaga negaranya. Namun, struktur kalimatnya kenapa dibedakan di situ? Saya sendiri justru melihat Pasal II dengan kalimat " sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar" ini bisa menimbulkan penafsiran yang beragam. "... sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang Undang Dasar." Jadi, mohon ini penjelasan.

Yang kedua pada Pasal III tampaknya sebagian tadi juga sudah sempat disinggung. Saya sendiri memandang bahwa Pasal III ini sesungguhnya justru bisa bertentangan atau paling tidak menimbulkan kekaburan. Betul, kalau

[349] *Ibid*., hlm. 40.

misalkan Ketua tadi mengatakan bahwa Pasal III ini sifatnya *lex specialis* dari Pasal I. Tapi kalau kita melihat Aturan Tambahan di mana di situ ada penugasan kepada MPR untuk meninjau tidak saja materi, tetapi juga status hukum dari semua Tap, baik MPRS maupun MPR, maka ini seakan-akan bertentangan. Pasal III sudah jelas mengatakan bahwa status hukumnya itu setingkat undang-undang. Sementara dalam Aturan Tambahan baru akan menugaskan kepada MPR untuk meninjau status hukum itu. Ini *kan* berbeda.

Jadi, sebenarnya yang ingin saya tanyakan adalah apa urgensi dari Pasal III ini sebenarnya apa yang ingin dicapai dari rumusan ketentuan Pasal III ini, urgensinya apa? Karena sebenarnya dia sudah masuk di Pasal I Aturan Peralihan. Dan menyangkut kejelasan baik materi atau status hukumnya itu sudah ada pada Aturan Tambahan. Kita tahu betul bahwa keberadaan Tap itu berbeda-beda. Ada yang sifatnya pengaturan, ada yang sifatnya penetapan. Juga ada yang sifatnya pengaturan dan penetapan sekaligus dalam satu Tap di samping yang sifatnya einmalig yang hanya sekali berlakunya itu. Jadi, menurut saya, Pasal III itu justru agak kabur kalau kita melihat Pasal I Aturan Peralihan dan Pasal I Aturan Tambahan.

Terakhir menyangkut Pasal IV mengenai Aturan Peralihan dengan kalimat, "... sebelum Mahkamah Konstitusi dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini segala kewenangannya dijalankan oleh Mahkamah Agung." Saya pikir memang ini tidak bisa begitu saja Mahkamah Agung menjalankan kewenangan Mahkamah Konstitusi karena kewenangan-kewenangan itu harus juga diatur hukum acaranya.

Jadi, apa tidak sebaiknya selama Mahkamah Kontitusi itu belum terbentuk, maka tidak saja kewenangan yang dijalankan oleh Mahkamah Agung tapi juga Mahkamah Agung diberikan apa, kewenangan untuk mengatur hukum acaranya itu. Jadi, tidak hanya kewenangan yang lima yang ada pada Pasal 24C itu yang milik MK diserahkan ke MA, tetapi juga yang penting adalah bagaimana dia menjalankan kewenangan yang lima itu yang semuanya diatur dalam hukum acara. Itu internal Mahkamah Agung untuk merumuskan. Redaksinya seperti apa nanti kita rumuskan bersama.[350]

[350] *Ibid*., hlm. 41 - 42.

Selanjutnya Agun Gunandjar Sudarsa dari F-PG menyampaikan pendapatnya menyangkut keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam Aturan Peralihan.

Nah, yang sudah kita sepakati adalah baru satu, yaitu menyangkut masalah keberadaan Mahkamah Konstitusi. Kita sudah sepakat Mahkamah Konstitusi ketika perubahan itu ditetapkan pada Perubahan Ketiga, maka dalam rancangan berikutnya kita menyepakati bahwa Mahkamah Konstitusi itu sudah berlaku. Iya. Bagaimana bisa dilaksanakan? Sebetulnya belum bisa dilaksanakan. Tapi ketika kita menyepakati Pasal IV, maka Mahkamah Konstitusi itu bisa dilaksanakan. Karena belum terbentuk sebagaimana perintah Undang-Undang Dasar ini melalui undang-undang, maka dia dilaksanakan oleh Mahkamah Agung.

Ini yang ingin saya berikan pemahaman kepada kita semua agar di dalam membuat konsep ini, kita juga jangan lalu berpikir hanya menggunakan parameter yang di belakang, tahun 1999. Saya juga tidak sependapat. Memang dia posisinya di tengah, tapi di tengah dia juga tidak bisa melihat ke depan, tapi mengabaikan yang lama-lama ini. Itulah yang disebut dengan transisi.

Oleh karena itu, Pasal I kami sangat menyetujui, "segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar." Itu yang disebut dengan *sapu jagad*. Karena memang itu harus semua dinyatakan berlaku. Tapi dengan dinyatakan itu semua berlaku ada implikasinya, seperti Mahkamah Konstitusi berlaku, Komisi Yudisial berlaku, Dewan Perwakilan Daerah berlaku. Tapi, apakah yang menjadi persoalan adalah apakah itu sudah dilaksanakan atau tidak bisa dilaksanakan? Apakah bisa dijalankan atau tidak bisa dijalankan? Ini yang sekaligus saya juga menjawab di dalam Pasal II menyangkut masalah "segala lembaga negara yang ada itu masih tetap berlaku sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar." Di sinilah sebetulnya masalah transisi itu.

Jadi, dia bertugas melaksanakan tugas-tugas yang baru begitu, tapi untuk yang lama begitu itu tidak akan mungkin dilaksanakan sepanjang memang ketentuan

yang baru tidak mengatur itu, tapi tidak berarti dia membatalkan begitu saja secara sepihak. *Nah*, oleh karena itu, kalau logika yang dibangunnya seperti itu, maka kata-kata, "sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar ini," menurut pendapat saya adalah sebuah satu kata kunci yang sebetulnya kita cukup lama memperdebatkan kata itu untuk tidak menggunakan kata-kata bertentangan.

Saya masuk ke dalam pasal yang ke-III. Makanya di-*bracket* "sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ini." Kenapa? Karena kalau menggunakan sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ini hakikatnya ketika Perubahan Ketiga terjadi seluruh produk hukum yang masa lalu itu semua bertentangan, tidak ada yang tidak bertentangan. Tap tentang Pengangkatan Presiden, Tap tentang Pengangkatan Wakil Presiden. Bertentangan tidak? Kalau menurut saya bertentangan. Dia dipilih oleh MPR. Undang-Undang Dasar menyatakan dipilih secara langsung. Dia harus bertanggung jawab kepada MPR. Di dalam Undang-Undang Dasar dia tidak bertanggung jawab lagi kepada MPR. Jadi, seluruh Tap, kata-kata itu, bertentangan.[351]

Agun kemudian meminta agar kata "bertentangan" dipertimbangkan lagi untuk digunakan dalam UUD.

Oleh karena itu, mohon dipertimbangkan kata-kata bertentangan itu digunakan dalam Undang-Undang Dasar. Karena menurut pendapat saya begitu ya, saya tidak tahu kalau di sekolah hukum mana yang dipakai. Tapi yang saya dapat dalam belajar ilmu hukum, itu tidak pernah ada kata-kata bertentangan itu digunakan secara vertikal. Undang-Undang Dasar ini *kan* tidak ada sandingannya bertentangan itu secara prinsipiil. Kalau digunakan vertikal itu membatalkan semua produk hukum. Oleh karena itulah, dalam Aturan Peralihan yang dahulu pun pada waktu konstitusional dapat diterima jelas hanya singkat sekali. "Segala lembaga negara dan peraturan perundang-undangan yang ada dinyatakan masih tetap berlaku sebelum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar." Hanya itu.

Karena apa saya mengatakan tidak sependapat dengan tanda petik diberi kurung sepanjang tidak bertentangan

[351] *Ibid*., hlm. 43 - 44.

dengan Undang-Undang Dasar? Ini yang menurut hemat kami, satu, bukan hanya sekadar bertentangan dengan Pasal I Ayat (1), jelas dia *redundant*, tapi yang kedua juga adalah ini prinsip itu menurut saya sangat membahayakan. Sehingga muncul pertanyaan saya, sebetulnya apa yang dikhawatirkan? Sebetulnya apa yang keberatannya *gitu*? Kalau sepanjang tidak bertentangan ini dihilangkan. Apa sih keberatannya kalau itu harus masuk, apa, kalau dihapuskan.

Oleh karena itu, yang Pasal III ini, saya lebih setuju dan lebih sependapat kalau memang pernyataan yang kata "sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar" ini dihapus. Sehingga muncul pertanyaan yang berikutnya bagaimana peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang tadi dengan para pembicara mungkin berbeda. Saya melihat bahwa ini adalah aturan yang harus semacam deklaratorislah. Pendeklarasian berkenaan dengan posisi Tap di masa yang akan datang. Karena Tap yang akan datang itu sudah tidak akan ada lagi karena kewenangan MPR tidak bisa lagi membuat Ketetapan-Ketetapan Majelis.

Oleh karena itu, harus ditempatkan posisinya itu seperti apa. Sehingga bisa ada penetapan status yang bisa pada akhirnya dia bisa dinyatakan berlaku atau tidak berlaku. Tapi kalau sudah dalam posisi tetap digantung dalam posisi Tap, itu siapa yang akan bisa *ngutak-ngutik* Tap itu nanti? Jadi, semacam penurunan derajat, katakanlah begitu. Sehingga bisa dievaluasi, ditelaah kembali.

Nah, oleh karena itulah, kembali kepada Pasal IV, menurut hemat kami, Pasal IV itulah yang sebetulnya sudah selesai yang sudah kita sepakati, Mahkamah Konstitusi, begitu. Kemudian, masalah "selambat-lambatnya" kalau menurut hemat kami itu urutannya itu berikutnya. Karena kewenangan itu dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan baru memerintahkan selambat-lambatnya satu tahun Undang-Undang Mahkamah Konstitusi itu harus dilaksanakan.

Kemudian yang terakhir, mungkin saya hanya ingin menyampaikan kembali menyangkut masalah Pasal III ini ya. Kalau dikatakan segala Ketetapan MPR masih berlaku tetap berlaku sebagai Peraturan Perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang, itu akan selesai menurut hemat kami. Karena penetapan statusnya itu. Tapi

kalau ditambah dengan sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ini, satu pertanyaan saya bagaimana dengan Tap VII Tahun 2000 yang seperti posisi TNI/Polri. Karena menurut hemat kami itu juga sudah bertentangan Tap VII Tahun 2000 dengan Undang-Undang Dasar ini bertentangan. Padahal, kita sepakat sampai pada tahun 2009 dia masih tetap. Lalu Tap tentang Pengangkatan Presiden, menurut saya juga itu bertentangan *kok*. Bicara nanti soal pertanggungjawaban karena bunyi diktumnya itu dia bertanggungjawab kepada Majelis dan harus menyampaikan pertanggungjawabannya dalam Sidang Majelis. Padahal Majelis tidak lagi mempunyai kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden. Jadi, kata-kata bertentangan ini, menurut hemat kami, sekali lagi apa sih keberatan dan kekhawatirannya untuk ditiadakan. [352]

Andi Mattalata dari F-PG melanjutkan pembicaraan mengenai Aturan Peralihan.

Yang pertama, karena Saudara Ketua tadi menghimbau kita untuk fokus ke Pasal III maka saya akan coba fokus ke sini sambil merembet-rembet ke tempat lain nanti.

Yang pertama di sini dikatakan, "segala Ketetapan MPRS dan MPR." Pertanyaan pertama saya, yang dimaksud Ketetapan MPRS dan MPR di sini apakah *unblock* atau parsial. Contohnya misalnya Tap III Tahun 1978. Kalau dianggap secara *unblock*, pendapat kita bisa dianggap bertentangan bisa juga dianggap tidak bertentangan. Karena Tap III itu tidak hanya mengatur hubungan MPR dan Presiden, tapi juga mengatur hubungan DPR , DPA, Mahkamah Agung dan lain-lain. Artinya, secara parsial ada yang tidak bertentangan dan ada yang bertentangan.

Karena itu pertanyaan pertama saya apakah *unblock* atau parsial? Kalau parsial ya, berarti memang harus MPR menentukan sendiri pasal-pasal ini yang tidak berlaku. Tetapi kalau *unblock*, apakah perhitungannya kuantitas? Kalau lebih banyak yang bertentangan dianggap bertentangan, tapi kalau lebih banyak yang sesuai, dianggap sesuai. Itu yang pertama.

Yang kedua, Ketetapan MPR juga seperti dikatakan Pak Hobbes ada dua. Ada yang *beschiking*, ada yang bersifat *regeling*. Yang bersifat penetapan itu umumnya berlaku satu kali saja. Sehingga barangkali yang dimaksud di sini

[352] *Ibid*., hlm. 44 - 45.

adalah Ketetapan MPRS dan MPR yang bersifat *regeling* yang perlu kita tinjau kembali. Karena yang bersifat *beschiking* ya sudah selesai. Pengangkatan Presiden, penolakan pertanggungjawaban, dan lain sebagainya.

Kemudian yang ketiga, mengenai pernyataan deklarasi di sini yang mengatakan bahwa Ketetapan MPRS dan MPR itu dinyatakan sebagai peraturan perundang-undangan setingkat dengan undang-undang. Artinya, statusnya Ketetapan MPR, tapi derajatnya undang-undang. Istilah Pak Nurlief tadi seolah-olah sama statusnya pacar, tapi dipergunakan sebagai istri. Ya, begitu Pak Nurlief tadi contoh yang tadi Pak. *Nah*, ini menimbulkan implikasi-implikasi konstitusional. Sebagian tadi sudah disampaikan oleh Saudara Hamdan.

Pada masa MPR itu mempunyai kewenangan yang tak terbatas karena dia penyelenggara kedaulatan rakyat, MPR itu tidak berhak untuk mengatur hal-hal yang harusnya diatur oleh undang-undang. Itu pada saat MPR memiliki posisi yang luar biasa. Karena Undang-Undang Dasar kita yang lama sudah mengatur ada substansi yang memang hanya diatur oleh MPR yang bersifat prinsipiil, ada substansi yang bisa diatur karena materinya setara dengan undang-undang. Dan kalau substansinya undang-undang, ya bukan kewenangan MPR. Walaupun MPR mempunyai dan memiliki posisi pemegang kedaulatan rakyat dan dalam penjelasannya dikatakan mempunyai kekuasaan yang tak terbatas. Apalagi dalam posisi sekarang ini yang tidak lagi menjadi pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, kewenangannya sangat terbatas, apakah bisa MPR menyatakan itu sebagai sebuah undang-undang?

Implikasi berikutnya dikaitkan dengan Aturan Tambahan Pasal I. Di sini sudah dikatakan berlaku sebagai undang-undang walaupun statusnya Tap MPR, tetapi dia masih diberi kewenangan untuk me-*review* itu. Ini timbul implikasi-implikasi. Itu yang ketiga. Tolong nanti dijawab para perumus-perumus itu.

Yang keempat, kata-kata "sepanjang melaksanakan Undang-Undang Dasar", ini sebenarnya dulu kami yang mengusulkan. Yang ada dalam pikiran kami supaya pada saat itu tidak terjadi kevakuman hukum. Contohnya misalnya Undang-Undang Dasar yang telah kita perbaharui menyatakan untuk menyusun anggaran pendapatan dan

belanja negara ditetapkan oleh DPR bersama pemerintah dengan mendengarkan pertimbangan dari DPD. DPD-nya belum ada, sehingga DPR sebagai lembaga negara diberi kewenangan untuk melaksanakan itu. Demikian juga pengangkatan Hakim Agung. Undang-undang mengatakan Hakim Agung diangkat oleh Presiden dengan pertimbangan DPR. Konstitusi yang baru mengatakan harus ada Komisi Yudisial. *Nah*, Komisi Yudisial-nya tidak ada. Kalau itu tidak diatur, apakah berarti pengangkatan Hakim Agung tidak boleh dilakukan? Sehingga perlu ada kata-kata itu, DPR masih hidup dalam proses pengangkatan Hakim Agung sepanjang untuk melaksanakan undang-undang ini.

Demikian juga dengan proses *impeachment*. Kita sudah mengubah Undang-Undang Dasar dengan mengatakan pengujian pelanggaran konstitusi atau sumpah oleh Presiden dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Tapi kalau Mahkamah Konstitusi tidak ada, padahal Undang-Undang Dasar harus dilaksanakan maka yang ada dalam pikiran kami pada saat itu, ya karena MPR mempunyai kewenangan untuk me-*review* uji materiil undang undang, maka fungsi Mahkamah Konstitusi bisa dilaksanakan oleh MPR. Itu yang ada dalam pikiran kami dulu. Tetapi karena sudah dicantumkan bahwa fungsi Mahkamah Konstitusi dilaksanakan oleh Mahkamah Agung, *khalash*, tidak ada persoalan. Itu yang ada. Sehingga lembaga-lembaga negara itu masih hidup sepanjang dalam rangka itu. Jadi, dia berfungsi substitusi.

Lalu berikutnya, tolong saya ditegur Pak Pimpinan kalau saya berbicara panjang. Ini fokus ke Pasal III sekalipun sedikit merembet-rembet ke hal-hal yang lain. Pasal IV saya juga sependapat dengan kawan-kawan kalau hanya dikatakan fungsi Mahkamah Konstitusi dilaksanakan oleh MA dalam masa transisi dan tidak diatur di sini, MA melaksanakan fungsi itu dengan aturan-aturan apa, bisa juga timbul kevakuman. Apakah Mahkamah Agung kita berikan sebuah kewenangan untuk mengatur sendiri mekanismenya, untuk mengatur sendiri acaranya atau tidak?

Saya termasuk orang yang sangat menyetujui pembagian kekuasaan. Mahkamah Agung itu adalah lembaga yudikatif, janganlah kita berikan dia kewenangan legislasi untuk mengatur sendiri. Karena itu saya juga cenderung sependapat dengan kawan-kawan yang disampaikan oleh

Pak Patrialis tadi, ya hendaknya dinyatakan di sini bahwa Mahkamah Agung melaksanakan itu dengan ketentuan hukum acara yang ada. Jadi, jangan MA meng-*create* sendiri hukum acaranya.

Lalu berikutnya juga, di dalam Pasal IV ini, amanat undang-undang yang telah diperbaharui sebenarnya kan banyak lembaga-lembaga yang harus kita bentuk. Bukan cuma Mahkamah Agung, tetapi juga Presiden yang dipilih secara langsung harus dibentuk. Dewan Perwakilan Daerah juga harus dibentuk. Dan menurut saya semuanya mempunyai urgensi yang sama. Apakah dengan mencantumkan hanya Mahkamah Konstitusi di sini, kita beri kepercayaan sepenuhnya kepada DPR dan Presiden untuk merealisir undang-undang Pemilihan Presiden. Kita percaya sepenuhnya kepada DPR dan Presiden untuk merealisir lahirnya undang-undang mengenai Dewan Perwakilan Daerah misalnya? Karena itu kenapa tidak kita tambah saja bahwa dalam satu tahun juga undang-undang itu harus selesai. Pemilihan Presiden, Dewan Perwakilan Daerah, dan lain sebagainya.

Kelima, kembali lagi kami menitipkan supaya di dalam merampungkan amendemen yang keempat ini, ada pasal yang memberi kewenangan MPR untuk mengatur standar prosedur mereka. Dalam Pasal III sudah dikatakan kewenangan-kewenangan MPR. Tapi mekanisme MPR yang dipakai untuk menegakkan dan melaksanakan kewenangan itu apa?

Memang ada tata tertib sekarang. Tata Tertib sekarang itu dibuat dalam bentuk Ketetapan. Dia mengikat banyak lembaga negara, apa itu yang mau dipakai? Saya beranggapan tata kerja MPR, mekanisme yang diatur di MPR untuk menegakkan fungsinya yang ada dalam Pasal III, itu berlaku secara internal. Tetapi seharusnya dibuat di sini kewenangan. Karena katakanlah nanti ada proses yang masuk ke MPR. Bagaimana substansi itu dibahas? Apakah fraksi-fraksinya itu sama dengan fraksi yang ada di DPR? Kalau fraksinya sama dengan yang ada di DPR, bagaimana status keanggotaan yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah? Apakah dia fraksi tersendiri atau bagaimana?

Banyak hal-hal yang harus diatur dan kalau tidak dicantumkan apa kewenangan MPR mengatur itu? Apa kewenangan MPR mengatur peralihan anggota DPR

menjadi MPR? Apa kewenangan MPR mengatur peralihan anggota DPD menjadi anggota MPR? Sebab ada kesan kita untuk mengebiri MPR. Sehingga kalau tidak dikasih jendela untuk mengatur *standing procedure* mereka di sini, nanti timbul debat panjang. Hanya untuk memperdebatkan itu saja, sidang MPR bisa tertunda beberapa lama. Ini sudah empat kalinya saya usulkan di Cengkareng, di sini, di Cipanas, dan kembali lagi saya mengusulkan. Saya anggap ini penting, Pak.

Dan yang terakhir, saya juga ingin mendengarkan karena usul untuk menghapus Aturan Peralihan dan Tambahan mengenai posisi TNI kita mau tahu ada apa di balik pertimbangan-pertimbangan politik TNI. Apakah memang TNI sudah tidak mau lagi? Sudah mau menghabisi di 2004? Karena seperti tadi dikatakan rekan dari sana dengan tidak diatur di sini bisa dipertanyakan, kenapa masih ada TNI?

Jadi, mohon dari TNI dengan penarikan itu siapa tahu ada pikiran-pikiran di balik TNI sendiri bahwa 2004 kita *finished, khalash*! Pak Ali Hardi bisa mendengarkan apa yang saya katakan? Oh, meresapi. Kalau Pak Ali Hardi sudah meresapi saya akhiri sampai sekian.[353]

Jakob Tobing dari F-PDIP berharap agar pembicaraan lebih difokuskan pada pasal yang berkaitan dengan keberadaan Tap MPR dan juga pada soal pembentukan MK.

Yang pertama dari sisi proses. Jadi memang benar sekali kalau ada himbauan kita fokus pada Pasal III. Karena Pasal I dan Pasal II adalah kesepakatan yang sudah berulang kali dari kita sendiri. Jadi, kalau kita membuka kembali mungkin kurang afdol. Semenjak di Cengkareng, semenjak di Cimacan, dan sebagainya, sampai yang terakhir waktu perumusan di sini ini dianggap sudah kesepakatan. Misalnya saja ini saya langsung ke masalah yang berikutnya tentang *kok* kenapa sampai tidak perlu diuraikan lagi Mahkamah Agung itu bagaimana, begitu dalam melaksanakan fungsi sebagai Mahkamah Konstitusi dalam fase transisi. Karena memang itu sebenarnya sudah dipayungi oleh Pasal II, karena dia melaksanakan sepanjang untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar ini. Jadi, dia bisa pakai yang dia punya, begitu.

[353] *Ibid*., hlm. 46 - 48.

Nah, khusus mengenai Pasal III ini, ini kata-kata yang ada dalam *bracket* ini, ini sebenarnya hubungannya tidak hanya sekadar pada pembicaraan Pasal I, II dan sebagainya yang ada di sini, tetapi pemahaman kita tentang apa sebenarnya makna Aturan Peralihan ini? Ada hubungannya dengan di situ. Kami melihat kalau itu *clear* bisa-bisa yang dalam *bracket* itu tidak diperlukan, begitu.

Kita tahu bahwa kita ini tidak dalam vakum. Sudah ada berbagai aturan, sudah ada berbagai lembaga dan sekarang kita sedang mengalihkannya supaya masuk ke dalam aturan atau tata yang baru. Tidak kita nafikan semua yang lama, tapi kita menuju dan mengarahkannya kepada yang baru. Jadi ada gerak, ada peralihan. *Nah*, yang ada di belakang *bracket* itu bagi yang mengusulkan adalah karena kelihatannya ada yang masih berpendapat bahwa itu harus hanya dilihat kepada yang lalu, tidak mengarahkannya kepada yang baru. Kalau semua sepakat ini sudah mengarahkan yang baru, itu tidak ada masalah, begitu.

Kita tahu bahwa misalnya saja Presiden atau DPR, itu dalam melaksanakan fungsi-fungsinya itu sudah mengalihkan, sudah menyesuaikan dengan ketentuan-ketentuan baru. Tidak menggunakan ketentuan-ketentuan lama secara begitu saja. Walaupun misalnya DPR ini adalah hasil pemilu 1999, Presiden juga hasil Sidang Umum 1999 dan kemudian ada Perubahan pada tahun 2001.

Jadi, itu sebetulnya latar belakang daripada adanya kata-kata ini. Sedangkan mengenai masih tetap berlaku sebagai peraturan perundang-undangan memang betul ini adalah suatu deklarasi untuk mengakhiri perdebatan tentang di mana posisi Tap di dalam urut-urutan atau hierarki perundang-undangan kita memang kontroversial sekali Tap III tahun 2000 itu. Karena seluruh Tap, baik Tap yang menyangkut penetapan orang, baik Tap yang mengatur, baik Tap *einmalig*. Itu semua jadi peraturan perundang-undangan sapu bersih saja oleh Tap III itu.

Sekarang kita harus membaca ini adalah dengan melihat Aturan Tambahan pada Pasal I. Lebih dulu ditaruh tempatnya dan kemudian baru diperiksa. Dalam hal ini maka masalah apakah *unblock* atau parsial menjadi tidak menjadi masalah jadinya. Karena akan diteliti. Ada

bagian-bagian yang misalnya Tap III itu bagian-bagian itu sudah dibatalkan oleh ketentuan-ketentuan baru dalam Undang-Undang Dasar. Bagaimana statusnya, lantas akan dilihat di sana. Mungkin malah semuanya menjadi tidak ada. Tetapi kemudian proses selanjutnya menjadi proses bagaimana sebuah undang-undang akan ditentukan kedudukannya, apakah akan dibatalkan dan sebagainya.

Bisa-bisa itu nanti menjadi proses, baik di DPR dengan Presiden atau proses di dalam Mahkamah Konstitusi, karena sudah tidak bersesuaian dengan Undang-Undang Dasar, misalnya atau memang sudah tidak memenuhi persyaratan lagi sebagai sebuah undang-undang.

Oleh karena itu, saya ada usul. Karena materi ini sebenarnya materi-materi yang boleh dikatakan sudah 80-an persenlah kita sepakati maka mungkin ini lebih baik kita arahkan kepada memperbaiki rumusan-lah. Kalau kita buka kembali perdebatannya, mungkin kita kehilangan fokus dan konteksnya beda menjadi beda- beda begitu. Jadi, demikian.

Khusus mengenai Pasal III ada himbauan kami. Ini sesuatu yang waktu penutupan acara di sini pada hari Senin, itu ditutup dengan kata-kata, "baiklah urusan di dalam bracket itu, kita selesaikan di dalam lobi Pimpinan Fraksi". Itu kata- katanya pada waktu itu begitu dan itulah kami menutup acara itu. Karena apa? Karena memang kelihatan bahwa kata-kata di belakang ini tidak lagi hanya sekadar urusan dengan yang Pasal I, II, dan sebagainya, tetapi juga kepada keseluruhan pemahaman tentang apa yang akan kita lakukan pada tahun 2002, 2003, dan 2004. Kalau itu sudah sepakat, saya pikir mudah sekali menyelesaikan ini. Saya rasa itu yang kami ingin sampaikan.

Sedangkan usul tambahan pada tahap finalisasi barangkali bisa kita bicarakan, misalnya memang pernah diusulkan supaya semua undang-undang yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar ini, itu ada *time limit*-nya kapan harus selesai. Kalau dibiarkan menggantung, mungkin malah jadi tidak jalan, begitu. Walaupun misalnya pernah Undang-Undang Dasar mengatakan dalam waktu enam bulan dalam waktu 52 tahun juga belum selesai.

Tapi waktu itu memang Baleg, Pak Zain menghimbau janganlah terlalu dipaksakan karena sudah kewalahan juga

baleg. Tapi itulah akibatnya karena kita minta supaya DPR yang mempunyai kuasa membentuk undang-undang ya jadinya. Sementara kita kasih banyak hal harus diatur dalam atau dengan undang-undang. Tapi ini saya pikir sesuatu yang tidak akan mengganggu pembicaraan-pembicaraan lain. Ini suatu yang bisa berdiri sendiri kita bahas.

Demikian juga untuk mengatur tata kerja. Begini. Ada yang menganggap initidak perlu dengan anggapan bahwa nanti MPR bisa menentukan sendiri tata kerjanya. Tetapi itu memang satu pertanyaan bagaimana caranya dia duduk pertama kali mengatur tata kerjanya? Dulu pada tahun-tahun permulaan MPR hasil pemilu 1999, kita mengambil alih tata kerja yang sudah ada. Dan memang tidak ada perubahan-perubahan yang signifikan pada kesisteman, tapi yang ini betul- betul lain. Jadi, mungkin ada baiknya memang MPR diberi perintah untuk mempersiapkan tata kerja. Nanti kalau MPR yang baru menyempurnakannya itu urusan lain lah. Tapi mungkin dibuat dan dilaporkan pada tahun 2003. Ini anjuran saja tapi karena kita harus sepakati.

Sedangkan untuk tahun 2002 ini mungkin tidak bisa di-*cover* dengan ini. Mungkin harus di-*cover* dengan cara lain karena sudah banyak perubahan- perubahan.[354]

Menanggapi pertanyaan masalah kalimat "*...sepanjang untuk melaksanakan ketentuan undang-undang*", pimpinan rapat meminta kepada Zain Badjeber dari F-PPP untuk memberikan penjelasannya. Berikut penjelasan Zain.

Pertama status daripada naskah ini, *draft* ini, saya kira sesuai dengan kesepakatan kita supaya Paripurna PAH ini punya fokus bahan. Jadi, bukan artinya Tim Perumus itu final *kan*. begitu kesepakatan kita supaya tidak loncat sana loncat sini sehingga lebih terarah poin-poin ini. *Nah*, sekarang sudah lebih terarah, tapi memerlukan pengertian-pengertian.

Pertama-tama perlu ada kesepahaman di antara kita dalam menafsirkan, seolah-olah bahwa Aturan Peralihan ini perlu ada sekarang karena akan ada sesuatu yang terjadi pada pengesahan Perubahan Keempat. Padahal,

[354] *Ibid*., hlm. 50 – 52..

yang prinsip-prinsip itu sudah terjadi pada Perubahan Ketiga. Lalu, dari Perubahan Ketiga sampai hari ini sebenarnya apa yang berlaku, yaitu Pasal II Aturan Peralihan yang ada. Yang lama. Jadi sebenarnya apa yang kita sebutkan ini masih punya wewenang atau tidak, itu sudah terjadi sejak 2001 itu. Misalnya DPD mempunyai wewenang ikut membahas RUU yang berkaitan dengan Otonomi Daerah dan Pemekaran. Tapi sampai sekarang DPR tidak mengikutsertakan DPD yang belum ada *kan*? Itu dari mana wewenang itu didapat? Bukan dari wewenang yang baru akan kita bicarakan pada hari ini, tetapi dari yang lama.

Paling yang akan menjadi persoalan menyangkut Pasal II mengenai MPR. Kalau nanti MPR bentuknya seperti itu, yang di salah satu dari alternatif itu, dia merupakan badan negara, lembaga negara yang baru yang sampai hari ini belum lahir. Jadi, yang lebih kekhususan nantinya yang akan disambut itu kelahiran daripada MPR yang akan dirumuskan pada Pasal II nanti.

Sehingga kalau kita berbicara sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar ini, artinya mulai saat itu kita lebih mengikatkan diri lembaga-lembaga yang ada termasuk MPR yang ada sekarang, itu terbatas kewenangannya ya menurut Pasal III. Untuk menambah kewenangannya perlu ada aturan lain. Jadi, sepanjang tidak ada aturan lain, ya sepanjang melaksanakan Undang-Undang Dasar itu yang berlaku.

Kemudian, masalah yang dikemukakan oleh Saudara Lukman tadi Mahkamah Konstitusi kewenangannya dilaksanakan oleh Mahkamah Agung. Memang ada problem yang tadi sudah dilemparkan. Tadi juga Pak Andi sudah kemukakan. Tapi ada yang tidak ada hukum acaranya Pak sampai sekarang. Misalnya *impeachment* hukum acara apa yang dia pakai di Mahkamah Agung? Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar tidak ada hukum acaranya. Malah menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, itu hukum acaranya dibuat oleh Mahkamah Agung peraturan Mahkamah Agung. Tetapi tidak ada larangan seperti yang ada pada Pasal 24C, yaitu hukum acara diatur dengan undang-undang. *Nah*, sekarang yang diberikan hanya kewenangan. Kewenangannya itu beda dengan

hukum acara. Maksudnya, ada sesuatu yang kurang di sini perlu barangkali kita pikirkan, misalnya saja bahwa melaksanakan kewenangan dan hukum acara.

Karena namanya Aturan Peralihan tentu untuk sementara, apalagi *kan* memang diperintahkan satu tahun paling lambat sudah diundangkan tentang Mahkamah Konstitusi. Ini saya kira juga lahir dari diskusi paling tidak informal semalam ya kita dengan teman-teman dari Mahkamah Agung karena mereka sendiri belum tahu bakal diserahkan, kebetulan kami bicara masalah lain lalu ada informasi kami berikan tentang nantinya kalau disepakati oleh Sidang Tahunan bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi itu akan dilaksanakan paling tidak selama satu tahun oleh Mahkamah Agung. Namun, problemnya undang-undang tentang hukum acara itu diperintahkan oleh konstitusi. Sementara yang kita serahkan hanya kewenangan. Jadi, kewenangan tanpa hukum acara tentunya dia tidak bisa laksanakan sama dengan k ita tidak memberikan geraknya daripada kewenangan itu sendiri untuk dilaksanakan.

Jadi, saya kira ini yang perlu sebenarnya kita pikirkan, apakah kita sepakati bahwa kalau dengan kata-kata seperti ini, inklusif yang diserahkan itu adalah kewenangan plus tadi. Sebab jangan sampai keputusan kita dipersoalkan sebagai hal yang kurang, sama dengan walaupun Pasal 28I dan 28J kita bilang ada kaitan, tapi itu menurut kita, menurut yang di luar tidak seperti itu. Jadi, hal-hal yang seperti ini yang perlu kita hindari saya kira.[355]

Sementara itu, Hamdan Zoelva dari F-PBB mengusulkan agar tidak mencampuradukkan fungsi dan tugas antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam Aturan Peralihan.

Yang pertama saya ingin melanjutkan apa yang disampaikan oleh Pak Zain. Memang kalau Mahkamah Agung diberi kewenangan untuk melaksanakan fungsi- fungsi dan tugas Mahkamah Konstitusi, itu menimbulkan pertanyaan mengenai bagaimana acaranya? Karena memang acaranya ini secara tegas diatur dalam Pasal II ini adalah dibuat dengan undang-undang. Jadi, ini akan menjadi persoalan bagi Mahkamah Agung

[355] *Ibid*., hlm. 53 - 54.

kalau ada suatu peristiwa yang dia harus putuskan yang merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi.

Sekarang pun seperti apa yang disampaikan oleh Pak Zain bahwa untuk melakukan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dipergunakan adalah peraturan Mahkamah Agung. Itu adalah bukan undang-undang. Jadi, kalau memang secara tegas diberikan kewenangan oleh konstitusi, dia bisa membuat hukum acara dalam melaksanakan fungsi-fungsinya dalam rangka sementara melaksanakan fungsi Mahkamah Konstitusi maka bisa dibuat dalam bentuk PERMA yang dibuat secara internal oleh Mahkamah Agung. Karena konstitusi memberikan secara khusus kepada Mahkamah Agung.

Akan tetapi, kalau tidak ada pernyataan tegas seperti itu saya khawatir akan menjadi perdebatan-perdebatan tersendiri di Mahkamah Agung. Memang ada satu ada *adagium* hukum bahwa hakim tidak boleh menolak suatu perkara. Perkara itu harus diputuskan. Carilah hukum itu, apakah tertulis atau tidak tertulis atau dari mana pun sumbernya. Memang ada satu *adagium* itu. Tapi daripada kita menimbulkan satu perdebatan-perdebatan tersendiri hal ini lebih baik kita pertegas dalam konstitusi ini, agar Mahkamah Agung bisa melaksanakan fungsinya itu dengan baik dalam masa transisi ini. Masa transisi sekitar satu tahun. Itu yang pertama.

Yang kedua, masalah yang berkaitan dengan Pasal III. Saya dulu waktu di Cimacan memang dipertanyakan oleh Pimpinan, Pak Jakob pada saat itu, apa *sih* yang Tap-Tap ini yang bertentangan? Ternyata saya membaca kembali lebih dari 140 Tap dari tahun 1960 sampai sekarang, ini memang tidak banyak. Banyak Tap-Tap yang lama itu sudah dicabut, dimakan oleh Tap-Tap yang belakangan. Kemudian banyak juga Tap-Tap yang *einmalig*. Jadi, sehingga tidak terlalu banyak Ketetapan MPR yang ada, yang tersisa yang hidup, yang masih berlaku.

Tapi ada beberapa hal yang saya mencoba mengaitkan ketetapan itu dengan perubahan Undang-Undang Dasar yang sudah kita lakukan ini. Kembali kepada pertanyaan dulu saya di Cimacan, apa yang kita maksud dengan bertentangan ini? Apakah bertentangan itu sama dengan tidak sesuai? Jadi tidak sesuai dengan Undang-Undang

Dasar Perubahan atau bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Perubahan karena ini bisa juga menimbulkan perdebatan tersendiri.

Apakah tidak sesuai itu sama dengan pengertian kita tentang bertentangan itu? Jadi, ini jadi persoalan. Karena ada beberapa Tap yang tidak sesuai dengan perubahan Undang-Undang Dasar, saya tidak berani menyatakan bertentangan.

Karena apa definisinya itu. Itu kita belum ada satu pengertian yang bersama. Misalnya, salah satu contoh yang paling aktual, Tap yang dikeluarkan oleh MPR dalam Sidang Istimewa mengenai pengangkatan Presiden.

Yang pertama Tap itu mengangkat Presiden, bahwa pengangkatan Presiden oleh MPR tidak sesuai dengan pasal mengenai pengangkatan Presiden dalam Undang-Undang Dasar yang kita sudah ubah. Satu. Tidak sesuai. Apakah dengan demikian bagaimana status Presiden? Kemudian hal yang lain. Begitu juga dengan Wakil Presiden, Pak Zain. Jadi, bukan saja Presiden.

Yang kedua, ada juga dalam Tap itu yang mengamanatkan kepada Presiden untuk melaksanakan Garis-garis Besar Haluan Negara. Sementara dalam konstruksi Undang-Undang Dasar yang baru, itu tidak begitu.

Yang ketiga, ada juga kewajiban Presiden untuk menyampaikan pertanggungjawaban kepada MPR dalam masa jabatannya itu. Ini kan tidak ada dalam Undang-Undang Dasar kita yang sudah kita ubah. Itu tidak sesuai. Bagaimana status Tap ini? Kalau kita menulis itu bertentangan, bagaimana itu statusnya perjalanan bangsa ini. Jadi itu salah satu contoh.

Contoh yang lain adalah Tap II tahun 1999 yang diubah disempurnakan dengan Tap II tahun 2000 dan Tap II tahun 2001 mengenai Tata Tertib. Di sana banyak sekali mengatur tentang kewenangan-kewenangan MPR yang sebenarnya merupakan derivasi dari Undang-Undang Dasar kita yang lama sebelum perubahan dan banyak yang tidak sesuai kalau kita kaitkan dengan perubahan Undang-Undang Dasar ini. Bagaimana dengan ketetapan-ketetapan itu? Termasuk kewajiban lembaga-lembaga tinggi negara untuk melaporkan kepada MPR. Bagaimana statusnya itu? Itu tidak sesuai. Dan kalau kita katakan

tidak sesuai itu sama dengan bertentangan, maka itu menjadi tidak berlaku dan menjadi tidak ada. Selesailah tahun ini sidang itu. Tidak ada lagi Sidang 2003.

Termasuk dengan TNI/Polri. Kalaulah kita sahkan Pasal 2 Ayat (1), apa pun alternatifnya, ada Utusan Golongan atau tidak ada Utusan Golongan, tetap saja tidak mengakomodir adanya TNI/Polri sampai 2009. Lalu bagaimana dengan Tap VII Tahun 2000? Karena itu bertentangan anggota MPR itu hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD dan kalau alternatif yang lain ditambah dengan Utusan Golongan, tidak ada TNI/Polri di sana. Tap VII, dengan demikian bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Perubahan.

Jadi, ada juga Tap yang lain Visi Indonesia Masa Depan, Tap mengenai Agraria, Tap mengenai Rekonsiliasi dan lain sebagainya memang banyak yang tidak bertentangan di situ. Saya saja sudah beberapa hal yang sudah saya teliti secara khusus. Karena itu saya berkesimpulan bahwa memang susah kita masukkan bertentangan ini dalam perumusan Pasal III ini dan ini akan menimbulkan kerancuan. Marilah kita teliti bersama dengan jernih masalah ini agar kita tidak salah merumuskan Undang-Undang Dasar ini.

Kemudian, termasuk yang selanjutnya, tadi saya sudah permasalahkan, tapi tidak juga mendapat jawaban yang lengkap dari Pak Ketua, mengenai degradasi status Tap MPR menjadi undang-undang. Tadi ada banyak masalah yang muncul, tapi sama sekali tidak terjawab. Tidak terjawab. Saya mungkin ulangi sedikit bahwa bagaimana formalitasnya. Bahwa undang-undang itu dibuat oleh DPR dengan Presiden. Kemudian, setelah itu, dia baru berlaku kalau kita, kalau dia diundangkan dan masuk dalam lembaran negara. Apakah nanti Ketetapan-Ketetapan MPR yang didegradasi itu kita masukkan melalui lembaran negara yang disahkan oleh Presiden? Jadi, bermacam-macam persoalan, bermacam-macam persoalan yang bisa muncul. Itu antara lain.[356]

Antonius Rahail dari F-KKI juga sepakat pembicaraan difokuskan pada Pasal 3 Aturan Peralihan.

Tinggal beberapa waktu lagi Sidang Tahunan akan kita laksanakan dan perdebatan semacam ini seolah,

[356] *Ibid*., hlm. 54 - 56.

bukan seolah, tapi membenarkan apa yang berkembang di masyarakat. Yang terakhir tadi disampaikan bahwa kondisi sekarang pemahaman kita masih tetap berbeda-beda.

Oleh karena itu, karena permintaan Ketua tadi kita fokus, saya pada Pasal III ini saja. Saya mencermati benar apa yang disampaikan oleh Ketua PAH Pak Tobing tadi. Bahwa "sepanjang" ini memang punya makna yang besar. Saya tidak tahu itu bagaimana. Tapi karena konteksnya dengan usul untuk pertemuan dengan pimpinan-pimpinan fraksi, maka kami berharap pertemuan itu tidak saja jadi wacana di sini. Mudah-mudahan segera disepakati dan dilaksanakan supaya ada satu keputusan. Dengan demikian, kita bisa melangkah lebih maju lagi karena alasan-alasan tadi sudah disampaikan oleh pembicara terdahulu.

Dan bagi kami satu contoh saja, bahwa kalau nanti Sidang Tahunan ada pejabat tinggi negara yang tidak mau memberikan pertanggungjawaban, ya itu bukan suatu yang salah. Karena memang Undang-Undang Dasar tidak memiliki lagi semangat itu. Dan itu yang kita mau mengatur sekarang ini. Tapi di antara kita sendiri masih terjadi perdebatan-perdebatan.

Karena itu, kami secara tegas ingin mengusulkan kepada pimpinan dan kita semua agar pertemuan dengan pimpinan fraksi itu segera dilakukan agar ada kesepakatan kita sebelum memasuki finalisasi. Karena wacana yang sekarang ada ini bukan sekadar wacana kita di sini, di masyarakat itu sudah ada. Dan ini merupakan suatu pembenaran dari wacana-wacana itu bahwa yang sudah ditetapkan belum kita laksanakan. Tadi mengenai Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, itu semua konsekuensi daripada Amendemen Ketiga yang sudah kita lakukan.

Oleh karena itu, jalan yang terbaik bagi kita, kami mengusulkan saja secara tegas agar pertemuan dengan pimpinan fraksi segera dilakukan sebelum kita masuk pada finalisasi.[357]

Sementara itu, Zainal Arifin dari F-PDIP mencoba mengingatkan kembali tentang awal mula pembentukan

[357] *Ibid*., hlm. 57.

Aturan Peralihan sampai mengundang para pakar. Berikut uraian Zainal.

> Ingin mengingatkan bahwa pada waktu kita membuat Aturan Peralihan ini pertama kali, kita hanya ada dua pasal pada waktu itu. *Nah*, kemudian pada waktu ada kita sesuai kita memanggil pakar, maka kita menjadi empat pasal, bunyinya juga Aturan Tambahan kita berubah. Dan kemudian pada hari ini juga saya lihat begitu banyak argumen mengenai soal pasal-pasal yang ada di sini.
>
> Jadi, memang kelihatannya lama-lama bagi saya ini bukan soal politik, tetapi juga soal pemahaman kita mengenai soal hukum maupun soal Aturan Peralihan ini, kelihatannya kita tidak memahami sepenuhnya, begitu. Oleh karena itu, kalau ada usul tadi dari rekan yang mengatakan bahwa baiknya kita panggil pakar lagi yang lainnya yang bisa menjelaskan pada kita soal ini, barangkali itu akan jadi masukan baru lagi. Akan tetapi, barangkali sebagai bahan untuk kita diskusi, saya juga mengemukakan pendapat saya juga yang barangkali berbeda juga dengan pendapat yang lainnya.
>
> Saya sebenarnya heran pada waktu kita mulai mengutak-utik Tap ini. Kita turunkan tingkatnya, kita perlu menyeleksi Tap ini. *Nah*, ini apakah suatu kebiasaan yang memang ada di dalam suatu perundang-undangan. Barangkali Pak Zain bisa menjawab soal ini. Apakah kalau misalnya Aturan Peralihan mengatakan bahwa Pasal I dan Pasal II sudah ada ini, kemudian kita mesti *review* semuanya? Apakah itu bukan hal-hal yang menurut saya tidak perlu. Bahwa ada Tap yang masih berlaku atau tidak, itu otomatis kalau memang dia jadi bangkai, perlukah upacara kita untuk menanam dia, *gitu*. Apakah itu memang sebenarnya secara natural dia biar saja begitu, tidak apa-apa. Mana yang memang masih berlaku dia akan berlaku, mana yang tidak, ya tidak. *Nah*, persoalannya siapa yang menentukan ini berlaku atau tidaknya.
>
> *Nah*, di dalam konstitusi kita yang baru ada satu fungsi yang kita letakkan secara strategis, baik sebagai antarlembaga maupun di dalam soal fungsi konstitusi ini, yaitu Mahkamah Konstitusi. Pembentukan Mahkamah Konstitusi ini pada waktu itu ada dua usulan yang keluar. Adalah bagaimana dibuat satu tahun seperti yang

tertera di sini, ada yang satu bahwa segera dibuat di dalam waktu tiga bulan dengan Perpu. Kedua-duanya itu sebenarnya penyimpangan. Sehingga persoalannya adalah penyimpangan mana yang menurut kita paling enak. *Nah*, penyimpangan yang dilakukan di sini yang sementara disetujui, yaitu dengan dijalankan oleh sementara itu tidak ada oleh Mahkamah Agung. Kelihatannya ada beberapa persoalan-persoalan yang sudah muncul di dalam diskusi ini.

Satu, adalah antara lain mengenai hukum acara untuk suatu konstitusi. Itu jelas bukan wewenangnya Mahkamah Agung. Begitu juga hukum acara mengenai impeachment. Di samping waktu itu argumen kami mengatakan bahwa Mahkamah Agung sendiri adalah objek daripada fungsi Mahkamah Konstitusi, yaitu di mana Mahkamah Konstitusi itu mempunyai fungsi untuk menyelesaikan perselisihan antarlembaga. Jadi, kemungkinan bahwa Mahkamah Agung terlibat di dalam pertikaian, itu ada.

Dengan demikian, sebenarnya kuncinya itu adalah bagaimana Mahkamah Konstitusi itu harus segera ada karena kalau ada Mahkamah Konstitusi maka semua persoalannya selesai. Yang usul kami pada waktu itu adalah melalui Perpu, kemudian hukum acaranya dibuat oleh para anggota konstitusi itu sendiri. Dengan demikian, mereka yang akan melakukan penilaian terhadap semua persoalan yang kita pertentangkan, kita persoalkan di sini.

Jadi, dengan demikian, usul kami konkretnya, kalau sekiranya Pasal III ini masih dipertahankan, maka saya setuju dengan usulan Pak Hamdan, bahwa tidak ada suatu hak atau sesuatu yang membenarkan bahwa kita menurunkan suatu Tap menjadi undang-undang.

Jadi, kalau kalimat ini menurut saya bagian ini yang mesti dicoret, "segala Ketetapan MPRS dan MPR masih tetap berlaku sebagai peraturan perundang- undangan sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ini." Kalau itu mau dihapus, maka menurut saya konstitusinya, Mahkamah Konstitusinya yang kita perlu percepat untuk mengubahnya. Karena di sana persoalannya ketiganya. [358]

Menyambung pembicaraan tentang Pasal 3, Hobbes

[358] *Ibid*., hlm. 58 - 59.

Sinaga dari F-PDIP kembali angkat bicara.

> Jadi saya tidak mengulang lagi alasan-alasan saya dan pikiran-pikiran yang saya sudah kemukakan tadi. Tapi pada kesempatan pertama tadi, saya sudah juga mengajukan perbaikan, mungkin itu yang akan saya usulkan sekarang, yaitu perbaikan rumusan di dalam Pasal III ini. Saya mengusulkan tadi begini "segala Ketetapan MPRS dan MPR yang tidak bersifat pengaturan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ini." Soal sebenarnya masalah bertentangan atau tidak, memang bahasa hukum itu bertentangan sebenarnya. Bahasa hukum bertentangan. Asas hukum mengatakan peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, itu bahasa hukum. Tapi dulu kita sudah terbiasa dengan menghaluskan bahasa, sehingga dulu kita lebih sering memakai "kurang sesuai" atau "tidak sesuai". Tapi kalau bahasa hukum yang sebenarnya yang baku ya "bertentangan" itu. Kalau mau, barangkali mungkin bisa kita pergunakan, kita hindarkan menggunakan kata "bertentangan" ini. Jadi, mungkin bisa kita ganti sepanjang sesuai dengan Undang-Undang Dasar ini.
>
> Jadi, usul saya kalau bisa, bisa tidak ditayangkan, Pak. "Segala Ketetapan MPRS dan MPR yang tidak bersifat pengaturan masih tetap berlaku sepanjang sesuai dengan Undang-Undang Dasar ini".[359]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP memberikan usul sebagai berikut.

> Saya masih ingin mendapatkan kejelasan tentang Pasal II itu sebenarnya. Mungkin mirip dengan Pasal III, kalimat "sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar ini", di Pasal itu. Jadi tampaknya ini belum banyak ditanggapi, sejauh yang saya tanggap. Karena begini, makna "sepanjang untuk melaksanakan Ketentuan Undang-Undang Dasar ini", itu bisa dipahami. Ada istilah dalam kaidah *ushuliyah* itu *mahfum mukholafah*, ada pemahaman terbalik, begitu. Jadi, kalau tidak "sepanjang untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar ini", itu artinya tidak berlaku. Karena dia masih berlaku "sepanjang untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar ini".
>
> Jadi, kalau tidak untuk melaksanakan ketentuan tidak

[359] *Ibid*., hlm. 60.

sejalan dengan Ketentuan Undang-Undang Dasar maka tidak berlaku. Apakah seperti itu pemahamannya. Karena contohnya misalnya, bagaimana ke depan nanti kalau kita ingin membahas RUU atau merevisi Undang-Undang tentang Otonomi Daerah, tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, selama DPD belum ada, apakah DPR itu boleh membahas hanya dengan Pemerintah, tidak melibatkan DPD? Karena Pasal 22 menyangkut DPD, itu harus melibatkan. Karena DPD ikut membahas. Misalkan pengangkatan Hakim Agung selama belum ada Komisi Yudisial. Itu apakah bisa MA itu mengangkat Hakim Agung. Karena ketentuan Bab Kekuasaan Kehakiman itu oleh DPR melalui Komisi Yudisial. Ini kata "sepanjang" untuk melaksanakan Ketentuan Undang-Undang Dasar ini. Buat saya pribadi sangat mengganggu itu, pemahamannya seperti apa. Karena bisa dimaknai kalau dia tidak sesuai dengan Ketentuan Undang-Undang Dasar ini maka itu tidak berlaku lagi. Apa seperti itu, maka akan macet semua ini.

Jadi, apa tidak sebaiknya, ini usul konkret saya, kata "sepanjang untuk melaksanakan Ketentuan Undang-Undang Dasar ini" dihilangkan saja. Sehingga struktur kalimatnya seperti Pasal I dan itu persis sama dengan Aturan Peralihan di naskah asli Undang- Undang Dasar kita. Karena selama ini kan kita menggunakan Aturan Peralihan yang naskah asli itu yang tidak ada masalah. Dan di situ tidak ada kata-kata "sepanjang untuk melaksanakan Ketentuan Undang-Undang Dasar ini". [360]

Melihat belum adanya kesamaan persepsi, Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP menyampaikan pandangan.

Jadi, Ketua dan rekan-rekan sekalian. Sebenarnya karena pembicara dari fraksi kami terdahulu kelihatannya belum bisa mendapatkan kesepahaman dari teman-teman semua maka kami belum perlu menambahkan ini supaya kesepahaman itu betul-betul terjaga untuk kepentingan kita bersama.

Sebab ketika kita melihat Aturan Peralihan pada waktu Undang-Undang Dasar 1945 disahkan dulu, 18 Agustus 1945. Kemudian Aturan Peralihan pada Konstitusi RIS pada tahun 1949, kemudian Aturan Peralihan pada Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950. Kemudian

[360] *Ibid*., hlm. 61.

Aturan Peralihan pada Undang-Undang Dasar 1945 setelah Dekrit 5 Juli 1959, ini perlu kami ulangi karena beda, Pak. Aturan Peralihan pada 5 Juli 1959 dengan Aturan Peralihan pada 18 Agustus 1945 itu beda. Kalau yang lalu itu peralihannya dari aturan-aturan Belanda ke republik merdeka. Tapi kalau yang Dekrit 1959, itu dari jaman Belanda, jaman merdeka sebelum RIS, jaman RIS dan jaman Parlementer Undang-Undang Dasar Sementara itu. Jadi, itu berlaku Aturan Peralihan itu.

Dan sekalipun mereka tidak menggunakan kata "sepanjang" karena sepanjang itu saya tahu itu nama negeri yang di tempatnya Pak Tjipto, Sepanjang. Nama kota, nama negeri, Pak. Kalau dari Surabaya kita harus mampir di Sepanjang, itu tempatnya Pak Tjipto. Karena Pak Tjipto saya lihat merem, berarti betul. Jadi, ini yang menimbulkan pertanyaan. Padahal, sebenarnya kalau kami menyimak apa yang berkembang dalam sidang-sidang ini, kekhawatiran-kekhawatiran itu sebenarnya kekhawatiran yang paling pokok, yang menyangkut Presiden dan Wakil Presiden. Itu ada sudah selesai dengan Pasal IV. Karena fungsi Mahkamah Konstitusi itu sudah mau dijalankan oleh Mahkamah Agung yang ada dalam Pasal IV.

Nah, di lain pihak Pasal II ini juga akan berhadapan dengan Pasal III sendiri, ketika Tap MPR karena dibuat sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar maka kalau melaksanakan Tap MPR itu akan dibentuk lagi siapa yang akan meneliti mana yang bertentangan mana yang tidak, dari segala peraturan perundang-undangan itu dengan Undang-Undang Dasar ini. Itu merupakan masalah baru lagi. Artinya, kita meninggalkan permasalahan, tentu bagi para pakar akan senang ini. Akan tetapi sebagaimana pengalaman kita yang lalu, kita di-*complaint* oleh para guru-guru mata pelajaran tata negara bahwa mereka tidak punya pegangan lagi mengajarkan anak-anak. Mau ujian saja soalnya mau tidak tahu mau buat soalnya bagaimana. Buku pegangan tidak tahu buku pegangan apalagi yang mereka mau sodorkan. Apakah menyodorkan perubahan yang sedang berjalan ini sebagai pegangan anak- anak sekolah. *Lha*, itu jutaan itu anak-anak sekolah yang terganggu dengan apa itu. Jadi, bukan hanya kita empat puluh sekian itu yang menjadi masalah, tapi implikasinya.

> Oleh karena itu, kalau memang "sepanjang" itu menjadi masalah *toh* juga yang lalu-lalu tidak ada " sepanjang" tidak menjadikan masalah dan tidak menimbulkan masalah. Tergantung dari kita. Mereka marilah kita tiru para pendahulu kita begitu jujur mereka berprasangka baik dengan generasi sekarang ini yang terpuji generasi kita ini disangka baik oleh pendahulu dulu. Mari kita berprasangka baik dengan generasi yang akan datang setidak-tidaknya generasi MPR hasil Pemilu 2004 yang akan datang yang di sini masih ada sebagian, ada Aritonang, ada Pak Andi, Patrialis Akbar biarpun berteriak-teriak. Ketua PAH cukup kaget, tetapi tetap bersahabat begitu. Saya kira demikian himbauan kami Ketua, terima kasih.[361]

Menanggapi perdebatan tersebut, Pataniari Siahaan dari F-PDIP mengusulkan agar ditetapkan titik tolak mengenai pengertian Aturan Peralihan.

> Memang menarik Sidang PAH I ini dan menimbulkan berbagai pertanyaan-pertanyaan sebetulnya. Pertanyaan-pertanyaan kami memang ternyata pemahamannya tergantung hari ya, kalau hari Senin lain, hari Selasa lain, Rabu lain, jadi sangat tergantung pada hari-hari rupanya. Jadi, mungkin kalau bahasa Jawanya mesti pakai *nogo dino* mungkin supaya sama itu.
>
> Jadi, ada berapa hal yang kami tertarik dengan pendapat teman-teman. Yang tertarik saya pertama itu adalah seolah-olah kita ini bukan yang merumuskan kalimat ini. Jadi, saya agak geli itu. Jadi, banyak pertanyaan-pertanyaan sebenarnya kepada diri kita sendiri pada waktu merumuskan ini maksudnya apa sih sebenarnya *gitu*.
>
> Saya ingin mengajak kita kembali kepada kita punya titik tolak berangkat mengenai pengertian Aturan Peralihan. Dari awal saya kira kita sepakat ini *transitoir*. Artinya, membawa yang lama ke yang baru Pak. *Nah*, dalam hal ini tentu ada yang lama peraturan yang masih jalan, yang baru lembaganya belum ada, lembaga yang ada berfungsi sebagai lembaga yang baru. *Kan* begitu persoalannya. Sebab kalau kita persoalkan pada perdebatan antara masalah yang baru dan yang lama memang tidak pernah akan selesai transisi tersebut. Jadi, mungkin kita

[361] *Ibid*., hlm. 62 - 63.

sepakat dengan diadakannya Undang-Undang Dasar amendemen ini yang baru, otomatis lembaga-lembaga yang lama karena belum ada *rekruitment* baru berfungsi seperti yang baru ini kita sepakati bersama.

Kemudian menyangkut tadi masalah " sepanjang" atau "bertentangan" menurut kami sebetulnya itu dengan sendirinya kan begitu Pak. Kalau "bertentangan" kan tidak berlaku sebetulnya. Nah, sekarang kita perdebatkan bagaimana menilainya? Kalau kita mengakui kita punya Amendemen Ketiga dengan menetapkan fungsi Mahkamah Konstitusi-lah yang berwenang itu Mahkamah Konstitusi sebetulnya akan menangani. Nantinya memang bukan tugas PAH I, bukan tugas MPR. Dari sini saya ingin juga ada komitmen terhadap keputusan-keputusan kita terhadap adanya lembaga-lembaga baru yang selamanya tidak ada lembaga menangani hal tersebut.

Menyangkut masalah Pasal IV, kami berpendapat bahwa Pasal IV ini saya lihat rumusannya sudah bisa menampung aspirasi yang berkembang karena juga nanti agak menjadi tertawaan. Di satu sisi kita ingin mengatasi belum terbentuknya suatu lembaga, di sisi lain kita pindahkan kekuasaan lembaga itu kepada yang transisional. Ini *kan* menjadi lucu. Di mana-mana itu Pak ada yang primer ada yang sekunder. Ada yang namanya umum, general, ada yang partikular. Jadi, saya bicara gelas ini gelas yang saya kalau bicara gelas, gelas semuanya. Jadi, tidak pernah ada namanya hanya umum di mana-mana ada yang umum ada. Kita bicara PPP ya, ada yang PPP umumnya, ada yang reformasi misalnya. Itu selalu ada.

Jadi, maksud kami saya mau persis. Maksud kami itu memang selalu ada yang khusus *gitu lho*. Artinya, selalu ada yang khusus ada. Jadi kita bicara yang umum, ada yang khusus. Ada yang ingin kami sampaikan di sini adalah masalah Mahkamah Konstitusi. Kalau kita pindahkan seluruhnya Pasal 24C ke MA, justru saya pikir kita sendiri yang tidak konsisten kepada rumusan yang kita buat *gitu*. Jadi, memang ada keperluan, tapi bukan berarti memindahkan seluruhnya kepada yang transisional itu namanya terbalik-balik lagi. Karena kita bersepakat lembaga-lembaga yang ada ini berfungsi seperti lembaga yang baru dengan asumsi memang ada hal-hal yang harus diselesaikan. Dari semula pun MPR

tidak ada yang menangani masalah *legislative review*. Jadi, masalah Mahkamah Khusus ini tidak semata-mata masalah *impeachment* menurut kami.

Hal-hal ini kami pikir perlu kita sepakati kembali bersama dulu. Jadi, sebelum masuk rumusan-rumusan, saya khawatir kalau kita langsung masuk rumusan sekarang dengan persepsi pemahaman yang berbeda-beda nanti akan kacau lagi kita semua.[362]

Selain menanggapi pendapat yang disampaikan Antonius Rahail, Agun Gunanjar Sudarsa dari F-PG juga memberi pandangan tentang Pasal 3 dan Pasal 4 Aturan Peralihan.

Yang pertama saya komentari untuk Pak Antonius Rahail.

Jadi, kalau dikatakan bahwa perdebatan kita ini menunjukkan kebenaran di publik bahwa kita ini tidak ada kemajuan, saya tidak sependapat. Bahkan ini salah satu sikap kita bukan sekadar hanya penuh kehati-hatian, tapi kesungguhan kita untuk merumuskan Aturan Peralihan yang sangat transisional ini untuk merumuskan sesuatu yang paling benar. Jadi, memang dari waktu ke waktu ya intensitasnya harus terus banyak kita lakukan. Jadi semata-mata dalam rangka itu.

Oleh karena itu, kembali kepada rumusan Pasal III. Pada alinea yang terakhir di Pasal III ini seperti yang disampaikan oleh Pak Hobbes, ada sebuah pertanyaan pada diri saya kalau rumusan ini dipakai Ketetapan MPRS dan MPR yang tidak bersifat pengaturan itu. Saya contohkan saja yang tidak bersifat pengaturan itu pengangkatan Presiden, pengangkatan Wakil Presiden. Lalu, saya kaitkan dengan kalimat berikutnya "dia masih tetap berlaku sepanjang sesuai dengan Undang-Undang Dasar ini". Kalau menurut saya, dia sudah tidak sesuai. Jadi, buat saya menggunakan kata "bertentangan", menggunakan kata "sesuai" ini pada substansinya sama. Jadi, belum lagi kalau menggunakan kata " yang tidak bersifat pengaturan" kalau ini dieksplisitkan begini bagaimana dengan Tap MPRS dan MPR yang justru bersifat pengaturan seperti Tap VII Tahun 2000 itu pengaturan

[362] *Ibid*., hlm. 63 – 64

soal TNI/Polri. Jadi, saya pikir saya usul ini ditarik kembali begitu, untuk Pasal III.

Kemudian untuk Pasal III yang dalam kurung itu. Seingat saya dalam perdebatan ini bukan ingin lari dari apa yang kita sepakati dan semuanya saya pikir kita sependapat dengan itu. Justru rumusan ini muncul kalau menurut saya sudah melalui suatu proses-proses yang cukup amat panjang dan menggunakan kata-kata "sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar" yang dikatakan oleh Saudara Lukman, itu adalah kesepakatan kita pada waktu di Sheraton Bandara yang memperdebatkan juga tidak menggunakan istilah kata-kata "tidak bertentangan". Bisa dibuka dan dilihat risalah sidang rapat kita. Itulah kesepakatan kita sehingga Pasal I, Pasal II dianggap sudah menyelesaikan Aturan Peralihan itu secara keseluruhan. Dan menurut saya kalaupun itu yang mau dirumuskan saya setuju. Karena menurut saya tidak ada masalah. Hanya kita setelah menerima masukan-masukan, tampaknya secara eksplisit.

Oleh karena itu, muncul salah satunya secara eksplisit itu menurut saya Pasal IV. Sebelum masuk ke Pasal IV, saya mengusulkan tetap di Pasal III ini. Yang terpenting itu kita ingin melihat ke depan MPR ini tidak lagi memiliki kewenangan seperti Undang-Undang Dasar yang lama, dia tidak lagi "sepenuhnya...". Dia hanya memiliki kewenangan melakukan perubahan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan Wakil Presiden, lalu melakukan proses *impeachment*.

Jadi, tidak ada lagi produk Tap-Tapnya. Bagaimana nasib Tap-Tap itu yang menjadi persoalan kalau hierarki perundang-undangan kita yang akan datang tidak lagi mengakui itu. Karena tidak ada lagi itu. Seperti Tap III Tahun 2000 tentang Tata Urut Peraturan Perundang-undangan. Bagaimana itu? Oleh karena itu, harus dinyatakan sikap itu sebagai apa posisinya sehingga ada perlakuan yang bisa kita lakukan, semata-mata hanya itu, bukan seolah-olah kita menurunkan derajatnya itu, merendahkan, tapi itu adalah sebagai konsekuensi pilihan kita agar permasalahan ini harus kita selesaikan sehingga rumusan itu.

Nah, kalaupun kata-kata yang tidak bertentangan. Itulah menurut fraksi kami yang tidak relevan lagi, tidak

perlu lagi. Karena, satu, secara prinsipiil itu bertabrakan dengan Pasal I yang sebelumnya di Aturan Peralihan dan yang juga secara prinsipiil juga tidak pas dengan apa yang dilakukan di dalam Aturan Tambahan di Pasal I menugaskan kepada MPR melakukan pengkajian dan sebagainya. Saya pikir hanya itu.

Nah, oleh karena itulah, kembali masuk kepada Pasal III ini saya mengusulkan kalau substansinya itu yang disepakati maka kami minta pada waktunya nanti, katakan di-finalisasi, rumusannya di Pasal III itu ada penyempurnaan. Jadi, walaupun di-*bracket* itu dihilangkan, tetapi ada penyempurnaan kalimat yang penting dideklarasikan bahwa itu setingkat dengan undang-undang sehingga ada walaupun terjadi sesuatu institusi yang bisa menentukan.

Kemudian menyangkut Pasal IV. Pasal IV ini seperti yang disampaikan juga keterkaitan dengan "sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar". Karena ini dianggap dan sudah kita sepakati menjadi sesuatu yang prioritas katakanlah untuk kita ke depankan, walaupun menurut pendapat fraksi kami berulangkali Pak Andi itu mengusulkan dari fraksi kami, itu bagaimana dengan DPD dengan Komisi Yudisial dan lain sebagainya untuk bisa juga di-*cover*.

Oleh karena itulah maka Pasal IV ini menyatakan bahwa, kalau kita tarik lagi Pasal IV ini kan sebetulnya tidak mandiri, sendiri, tapi Aturan Peralihan antara Pasal I dengan yang lain ini ada interaksi. Pasal I mengatakan "segala peraturan perundang-undangan yang ada masih berlaku sepanjang belum diadakan yang tetap". Saya sebutkan saja Tap III Tahun 1978 itu masih berlaku dengan Pasal I itu. Pasal II, segala Ketetapan MPRS itu masih tetap berlaku karena memang Mahkamah Konstitusinya itu belum ada. MPR masih bisa melakukan itu berdasarkan Tap III Tahun 1978. Kemudian kita sepakati dengan adanya Pasal IV inilah maka untuk melaksanakan itu, Mahkamah Konstitusi ini bagaimana secara serta-merta bisa diberlakukan? Maka dia kewenangannya itu diberikan sepenuhnya kepada Mahkamah Agung.

Nah, oleh karena itu, saya setuju kalau pada posisi transisional ini itu menjadi tidak tepat kalau hanya kita memberikan kewenangan yang pada benak pikiran kami pada waktu menerima rumusan ini dalam menjalankan

segala kewenangannya dijalankan oleh Mahkamah Agung. Dalam benak pemikiran kami, dalam menjalankan kewenangan di dalam Mahkamah Konstitusi termasuk juga dia memiliki kewenangan mengatur dirinya, yaitu hukum acaranya. Karena kewenangannya itu dijalankan oleh Mahkamah Agung. *Nah*, itu prinsipnya.

Oleh karena itu, supaya tidak keliru, tidak salah maka disepakati lagi selambat-lambatnya setelah satu tahun sejak perubahan ini, Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi harus sudah diundangkan. Yang dimaksud dengan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi itu menyangkut masalah pengangkatan hakim konstitusinya, institusinya, termasuk hukum acaranya. Tetapi sebelum itu terbentuk, kewenangan dan hukum acara, kita sepenuhnya saja berikan kepada Mahkamah Agung. Itu yang menurut hemat kami yang kita sepakati yang sebetulnya pada tataran pada hari ini, itu sudah bisa dijalankan menyangkut masalah tugas Mahkamah Konstitusi. Tapi kalau masalah DPD, memang belum bisa karena belum ada pemilihan umum. Begitu juga Komisi Yudisial, begitu. Belum bisa dilaksanakan untuk proses *rekruitment* Hakim Agung. Oleh karena itu DPR tetap bisa melaksanakan walaupun Komisi Yudisial itu belum ada sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar. Oleh karena itulah, sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar, DPR, MPR, dan sebagainya itu tetap bisa melaksanakan.

Jadi, usulan kami konkretnya Pak Ketua, pada pasal yang keempat ini mungkin akan lebih tepat begitu kalau ada dua alinea itu. Alinea yang pertama itu naik yang ke atas karena itulah *emergency*-nya. Terus setelah itu, selambat-lambatnya itu di alinea yang di bawahnya.

Terima kasih.

Ya, termasuk hukum acara itu, saya dalam penafsiran kami dalam menjalankan kewenangan itu termasuk hukum acara.[363]

Sampai rapat ditutup, perdebatan mengenai pasal ini belum menemukan kesepakatan di antara anggota PAH I. Slamet Effendi Yusuf mengusulkan agar rapat ini dilanjutkan di dalam rapat lobi. Di akhir rapat, Pimpinan Rapat Slamet

[363] *Ibid*., hlm. 64 - 67.

Effendy Yusuf menyimpulkan hasil rapat sebagai berikut.

... ada beberapa masalah yang saya kira mari kita coba selesaikan.

Jadi, yang berkaitan dengan Pasal II itu adalah berkaitan dengan kata "tetap berlaku sepanjang untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar". Itu yang masih dipersoalkan. Dan seperti tadi diingatkan oleh teman-teman, Pasal II ini betul-betul hasil rumusan yang sejak awal sudah tiga kali disetujui, tapi tidak apa-apa dipersoalkan untuk mempertajam pemahaman kita.

Kemudian, yang berkaitan dengan Pasal III, ini yang paling banyak dipersoalkan. Jadi, yang dipersoalkan adalah berkaitan dengan kandungan-kandungan permasalahan yang muncul dari bunyi seperti ini. Oleh karena termasuk kalau dicari bunyi yang lain yang diusulkan oleh Saudara Hobbes Sinaga. Karena misalnya, ketetapan yang tidak bersifat pengaturan yang berkaitan dengan Tap tentang Pengangkatan Presiden, itu ada ketentuan di sana, misalnya soal pertanggungjawaban dan sebagainya. Apakah itu tetap berlaku dengan sendirinya dengan misalnya alternatif kalimat semacam ini.

Kemudian, saya kira yang tadi juga cukup banyak diperbincangkan adalah kata "bertentangan" itu. Argumennya sudah banyak sekali dari yang pro maupun yang kontra. Saya sendiri berpikiran, mengenai Pasal III ini, nanti kita akan mencoba lebih fokus karena permasalahannya lebih banyak.

Yang berkaitan dengan Pasal IV saya kira hampir sama sudah pendapatnya. Bahwa dari sudut susunan maka alinea kedua menjadi alinea pertama. Kemudian, ditambahkan dengan masalah kewenangan juga di dalamnya untuk mengatur acaranya. Walaupun di dalam Pasal 24C itu dikatakan bahwa pengangkatan dan pemberhentian Hakim Konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang. Karena itu, lalu ditaruh di alinea kedua dengan selambat-lambatnya itu berarti kalaupun ada hukum acara yang di-*create* oleh MA karena misalnya itu belum ada, itu bersifat sementara. Ketika undang-undangnya ada itu ya hilang. Jadi, kalau menurut saya sebagian besar pembicara mengenai ini adalah sudah *nyekat*. Kemudian yang lain.

> Saya kira seluruhnya yang belum tercapai kesepakatan, kita akan segera melakukan lobi dan sebaiknya lobi itu dilaksanakan sebelum finalisasi. *Nah*, kalau sampai finalisasi itu juga belum sepakat di antara para petinggi, ya mudah-mudahan di Badan Pekerja. Kalau itu juga belum selesai, mudah-mudahan di Sidang Umum. Tetapi lobi akan terus dilakukan sehingga tugas kita nanti menjadi lobi-lobi. Saya kira itu.[364]

Pembahasan mengenai Aturan Peralihan berlanjut dalam Rapat Finalisasi PAH I BP MPR Ke-3 yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf pada 21 Juli 2002. Slamet menyampaikan bahwa forum telah menyetujui rumusan Pasal I dan Pasal II Aturan Peralihan yang diajukan. Berikut uraiannya.

> Kemudian aturan peralihan sekarang, Pasal I bisa disahkan, segala dengan bunyi yang ada di sini, segala Peraturan Perundangan-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar, setuju, final.
>
> Terima kasih. Pasal II itu kemarin diusulkan, kata segala diganti dengan semua, dan lobi sudah menyetujui ini.[365]

Sementara itu, Zain Badjeber dari F-PPP menyampaikan pendapatnya untuk mencoret kalimat "*sejak perubahan Undang-Undang Dasar ini*" dalam Aturan Peralihan.

> ... Begitu suatu pasal atau suatu ketentuan yang baru muncul di dalam suatu perubahan, artinya norma itu mulai berlaku pada saat dia muncul tanpa dikatakan sejak perubahan ini.
>
> Jadi maksudnya kalau Pasal 3 ini muncul pada tahun ini di Sidang Tahunan, artinya sejak itu dia berlaku ketentuan ini, tanpa mengatakan dirinya, mulai perubahan ini.
>
> Dengan demikian, sebenarnya kata-kata perubahan itu tidak diperlukan, cukup dengan mengatakan selambat-lambatnya satu tahun, Undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi telah diundangkan. Artinya sejak keluarnya ketentuan ini mulai terhitung satu tahun itu, supaya *kok* kayanya perubahan baru terjadi pada, Perubahan Undang-Undang Dasar. Seolah-olah baru terjadi pada tahun 2002 ini. Padahal sudah sejak lama. Sehingga nantinya setiap

[364] *Ibid*., hlm. 67.
[365] *Ibid.,* hlm. 174

ada ketentuan yang baru muncul lalu dikatakan sejak perubahan. Padahal munculnya itu berarti sudah mengubah apa yang tadinya tidak ada menjadi ada.

Ini alasan kami sehingga dapat dimengerti apa yang dimaksud oleh Pak Slamet tadi dengan mencoret kata-kata, "Sejak Perubahan Undang-Undang Dasar ini". Itu artinya sejak munculnya ketentuan ini, satu tahun itu mulai terhitung. Dan saya kira tidak, kalau agak janggal kalimatnya kita sempurnakan, "Selambat-lambatnya satu tahun Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi telah diundangkan."[366]

Sutjipto dari F-PDIP menyampaikan agar frasa "Perubahan Keempat" dalam Aturan Peralihan tetap dicantumkan.

... Akan tetapi bahwa setelah saya juga mencermati, artinya kalimat ini rasanya kurang pas.

Oleh karena itu yang pertama saya setuju bahwa Perubahan Keempat dicantumkan. Karena bahwa bukan tidak mungkin suatu saat akan ada perubahan Undang-Undang Dasar lagi begitu. Sehingga Aturan Peralihan nanti tidak bermakna. Tapi kalau keempat memang sudah tepat, itu karena ini *kan* Aturan Peralihan sehingga perlu jelas.

Lalu mungkin kalimatnya saya kira setuju bahwa lebih baik kalau ditulis. Jadi Undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi harus telah diundangkan selambat-lambatnya satu tahun sejak Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar ini. Tapi ini yang kalimat pertama.

Selanjutnya yang Ayat (2) saya kira dibalik ke atas dulu begitu. Jadi memang, karena sebelum ada Mahkamah Konstitusi kewenangannya diserahkan kepada Mahkamah Agung. Saya kira tempo hari juga sudah ada yang mempersoalkan supaya Alinea Kedua menjadi Alinea Pertama. Yang Alinea Pertama ini saya kira di balik itu. Jadi Undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi harus telah diundangkan selambatnya satu tahun sejak Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar ini ditetapkan.[367]

Selanjutnya, Soedijarto dari F-UG mengusulkan agar redaksional kata "Bab Aturan Peralihan" diubah menjadi "Bab Peralihan".

... Menurut ahli hukum kita dua orang mengenai peralihan,

[366] *Ibid*., hlm. 177
[367] *Ibid*., hlm. 178.

> sebenarnya pada waktu kita berkumpul di Hotel Yasmin ada edaran dan Pak Jimly tentang contoh bagaimana Perancis mempunyai bab yang namanya Bab Peralihan dan Penutup.
>
> Kalau mungkin saya mengatakan kita *kan* bukan sedang revolusi tapi Bab Peralihan yang pasalnya pakai huruf Romawi bukan huruf Arab. Sedangkan kalau kita menganggap nalistra ini Undang-Undang Dasar 1945 sudah menjadi yang utuh, tidak *intransition anymore*, tapi, maka seperti Jerman pun punya Bab Peralihan dan Penutup. Semua ketentuan-ketentuan yang baru itu diterangkan apa jadinya kapan, jadinya kapan, ini hanya satu, belum terlambat karena belum Sidang Komisi belum Sidang Umum begitu ya.[368]

Andi Mattalatta dari F-PG mengusulkan agar penomoran dalam Bab Aturan Peralihan menggunakan angka romawi.

> Yang pertama, tadi ada yang mempersoalkan penomoran. Kalau Aturan Peralihan ini pakai bab, Bab Peralihan, Bab I itu. Maka, pasalnya pakai huruf Barat, tapi bukan Pasal 1, Pak, Pasal 38, Pasal 39. Karena Aturan Peralihan tidak pakai bab. Seolah-olah berdiri sendiri, maka angkanya angka Romawi ini. Pasal I, Pasal II, Pasal III.[369]

Dalam Rapat Finalisasi PAH I BP MPR Ke-3 ini juga dihadirkan *legal drafter*, yakni DR. Maria Farida Indrati, S.H., M.H.. Maria menyampaikan agar kata "Perubahan Keempat" tidak perlu dicantumkan.

> Pembentukan Mahkamah Konstitusi dilakukan selambat-lambatnya satu tahun sejak berlakunya perubahan Undang-Undang Dasar ini. Sebetulnya tidak usah Keempat, karena yang ini dulu sudah diberlakukan. Atau kalau mau dijelaskan Perubahan Keempat juga tidak apa-apa, tapi sebetulnya dengan ini pun sudah. Dan sebelum pembentukan Mahkamah Konstitusi maka segala kewenangan dilakukan oleh Mahkamah Agung.[370]

Di akhir pembahasan mengenai Aturan Peralihan, Slamet Effendy Yusuf membacakan rumusan peralihan yang sudah disetujui bersama.

---

368 *Ibid*., hlm. 179.
369 *Ibid*., hlm. 182.
370 *Ibid*., hlm. 185.

> Lalu dengan sesudah disahkan, saya akan bacakan bunyinya. Pasal III "Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada tanggal 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung". Jadi kata "tanggal" saya bunyikan tapi tulisannya tidak ada, karena kaidah Bahasa Indonesia begitu.[371]

Hasil kerja Tim Kecil tersebut disampaikan pada Rapat PAH I BP MPR ke-38 dengan agenda Laporan Tim Kecil dalam Rangka Finalisasi Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945. Rapat diselenggarakan pada 25 Juli 2002 dipimpin Ketua PAH I Jakob Tobing. Dalam rapat kali ini ada beberapa fraksi yang tidak membacakan laporannya. Akan tetapi hal itu dianggap sudah dilaporkan.

Pembahasan dalam forum rapat PAH I BP MPR mengenai menanggapi hasil kerja Tim Kecil sebagai berikut.

> T.M. Nurlif dari F-PG menyampaikan sikap fraksinya mengenai fungsi Aturan Peralihan.
>
> Aturan Peralihan berfungsi sebagai jembatan dari keadaan lama menuju keadaan yang dikehendaki, dalam proses transisi tersebut Fraksi Partai Golkar menekankan tiga syarat yang harus dipenuhi, yaitu
>
> a. Tidak boleh ada kekosongan hukum;
>
> b. Tidak boleh ada penafsiran yang berbeda mengenai kondisi transisi tersebut;
>
> c. Masa transisi itu menjamin arah perjalanan memang menuju titik tujuan, masa transisi ini perlu diatur karena tidak ada suatu perubahan yang bisa terjadi tanpa melalui proses transisi dan proses transisi itu bisa menjadi sumber perdebatan yang tidak perlu apabila kita memang memiliki agenda kepentingan yang berbeda.
>
> Apa yang dirumuskan dalam rancangan Aturan Peralihan ini menurut Fraksi Partai Golkar telah memenuhi harapan sepanjang naskah itu disertai dengan kesepahaman politik seluruh fraksi mengenai implementasinya. [372]

---

371 *Ibid.*, hlm. 193.

372 *Ibid.*, hlm. 378 – 379.

Selanjutnya F-PPP dengan juru bicara Abdul Azis Imran Pattisahusiwa memberikan perlindungan terhadap konsep Aturan Peralihan yang sudah disepakati bersama.

> Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, F-PPP memberikan catatan untuk memberikan perlindungan terus-menerus terhadap rumusan yang telah kita sepakati tersebut untuk menjamin terpeliharanya kelanggengan kehidupan berbangsa dan bernegara selama masa peralihan setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ditetapkan pada bulan Agustus 2002.[373]

Sedangkan F-UG menyampaikan pendapatnya melalui Soedijarto agar Pasal II Aturan Peralihan dihapus.

> Ketujuh, mengenai Pasal 3, Aturan Peralihan dan segala ketetapan MPR yang pernah ada, kami berpendapat pasal tersebut dihapus dengan pengaturan karena pengaturan tersebut telah dilakukan oleh Pasal I Aturan Tambahan. Dengan begitu, Pasal IV Aturan Peralihan diubah menjadi Pasal III.[374]

Fraksi Reformasi diwakili Patrialis Akbar mengusulkan agar rumusan Pasal I dan Pasal II Aturan Peralihan segera untuk disahkan.

> Aturan peralihan. Meskipun MPR telah menetapkan adanya Perubahan Undang-Undang Dasar. Namun, dalam pelaksanaannya ada yang secara otomatis bisa dilakukan, ada yang harus membuat undang-undang baru, institusi baru. Oleh karena itu, untuk mengatasi kevakuman hukum maka rumusan Pasal I dan Pasal II kita setujui untuk disahkan dalam Sidang Tahunan ini. Khususnya terhadap amanat kepada Mahkamah Agung untuk melaksanakan tugas-tugas Mahkamah Agung sebelum terbentuknya Mahkamah Konstitusi tersebut maka kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Agung juga tercakup di dalamnya untuk menentukan hukum acara yang akan diberlakukan oleh Mahkamah Agung di dalam melaksanakan tugas dan fungsinya itu.[375]

Sementara itu, F-TNI/Polri melalui Kohirin Suganda

---

373 *Ibid*., hlm. 384.
374 *Ibid*., hlm. 387.
375 *Ibid*., hlm. 392.

mengusulkan agar rumusan aturan Peralihan disepakati setelah melalui pembahasan secara mendalam.

> Aturan peralihan melalui pembahasan yang mendalam dan kejelian semua pihak akhirnya dapat disepakati rumusan aturan peralihan Pasal I sampai dengan Pasal III dengan menghapus Pasal III, kemudian Pasal IV menjadi Pasal III.[376]

F-PBB dengan juru bicara Hamdan Zoelva memberikan beberapa catatan atas rumusan Pasal Aturan Peralihan.

> Seluruh *draft* Peraturan Peralihan yang berisi tiga pasal dan Aturan Tambahan yang berisi dua pasal sudah kita sepakati bersama. Namun demikian, Fraksi Partai Bulan Bintang perlu memberikan beberapa catatan sebagai pandangan fraksi kami atas rumusan yang ada.
>
> Pertama Rumusan Pasal I Aturan Tambahan dan terkait dalam dengan Pasal II adalah semata-mata untuk keperluan masa transisi dari naskah Undang-Undang Dasar yang lama kepada Perubahan Undang-Undang Dasar yang baru. Untuk menghindari kekosongan hukum dalam pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan, banyak yang sudah kita ubah dalam tiga kali perubahan dan akan berubah dalam Perubahan Keempat ini yang mengatur hal-hal yang sama sekali baru. Tentunya tidak mungkin dalam waktu yang bersamaan kita menyesuaikan seluruh peraturan perundang-undangan yang ada, sesuai dengan perubahan norma dalam Perubahan Undang-undang ini, Undang-Undang Dasar ini. Oleh karena itu, menurut pendapat fraksi kami peraturan perundang-undangan yang lama itu masih dapat diberlakukan sepanjang belum diadakan yang baru walaupun mungkin tampak bahwa peraturan-peraturan lama tidak sesuai dengan peraturan yang baru dalam Perubahan Undang-Undang Dasar ini.[377]

Dalam penyampaian pandangan Umum Fraksi pada Rapat Paripurna Sidang Tahunan MPR Ke-3 Tahun 2002 yang diselenggarakan pada 2 Agustus 2002, F-PG yang diwakili oleh Agun Gunandjar Sudarsa menjelaskan bahwa Aturan Peralihan harus memenuhi tiga syarat.

Berkenaan dengan aturan peralihan, aturan peralihan

[376] *Ibid*., hlm. 401.
[377] *Ibid*., hlm. 406.

> berfungsi sebagai jembatan dari keadaan lama menuju keadaan yang dikehendaki. Dalam proses transisi tersebut Fraksi Partai Golkar menekankan tiga syarat yang harus dipenuhi dalam sebuah aturan peralihan, dan pada hakikatnya yang dikehendaki oleh Partai Golkar ketiga hal tersebut adalah yang *pertama*, tidak boleh ada kekacauan hukum. *Kedua*, tidak boleh ada penafsiran yang berbeda mengenai kondisi transisi tersebut dan ketiga masa transisi itu menjamin arah perjalanan menuju titik tujuan. Masa transisi ini perlu diatur karena tidak ada suatu perubahan yang bisa terjadi tanpa melalui proses transisi dan proses itu bisa menjadi sumber perdebatan yang tidak perlu apabila kita memang memiliki agenda kepentingan yang berbeda. Apa yang dirumuskan dalam rancangan aturan peralihan ini menurut Fraksi Partai Golongan Karya telah memenuhi harapan sepanjang naskah itu disertai dengan kesepahaman politik seluruh fraksi mengenai implementasinya.[378]

Hasil kerja mengenai rumusan Aturan Peralihan oleh PAH I BP MPR disampaikan pada Rapat BP MPR yang dipimpin Ketua MPR/Ketua BP MPR, M. Amien Rais. Selanjutnya hasil kerja tersebut disahkan dalam rapat tersebut untuk selanjutnya menjadi bahan pada ST MPR 2002.

Pembahasan rinci mengenai Aturan Peralihan dalam ST MPR 2002 berlangsung dalam Rapat Komisi A Ke-4 yang diselenggarakan pada 7 Agustus 2002 dengan agenda "Pembahasan Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945" dan dipimpin Amru Al-Mu'tashim. Pada rapat ini, rumusan Aturan Peralihan terdiri atas tiga pasal dengan rincian sebagai berikut.

> Aturan Peralihan
>
> Pasal 1, Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.
>
> Pasal 2, Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.
>
> Pasal 3, Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya

[378] *Ibid*., hlm. 487.

pada tanggal 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

F-UG diberi kesempatan pertama untuk menyampaikan pandangannya. Di dalam pandangannya, yang diwakili Sutjipto, fraksi ini sudah bisa menerima rumusan tiga pasal Aturan Peralihan.

> Secara prinsip kami menyetujui rumusan yang telah ditetapkan oleh Badan Pekerja, yaitu Aturan Peralihan terdiri atas tiga pasal, sedangkan Aturan Tambahan terdiri atas dua pasal.
>
> Jadi, mengenai Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan.
>
> Sebagaimana kita ketahui bahwa rumusan atau hasil dari BP, sementara ini tidak ada alternatif. Namun demikian, jadi untuk Aturan Peralihan, tentunya kita juga merespon juga dari pendapat-pendapat atau masukan-masukan dari pakar atau Ahli Tata Negara, yang kita lihat pada waktu itu terdiri dari 4 pasal. Oleh karena itu, yang satu pasal yang dulu dicoret. Jadi, yang isinya antara lain bahwa Tap-Tap MPR jadi akan dikonstruksikan yang mempunyai kekuatan seperti undang-undang karena bahwa MPR sendiri setelah amendemen ketiga, tidak akan membuat Tap-Tap baru. Akan tetapi bahwa dengan dicabutnya dulu ketentuan Pasal 3, di sini sudah diakomodir dalam Aturan Tambahan, yaitu di dalam Pasal 1-nya. Jadi di sini "Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat."
>
> Jadi, saya kira di sini karena memang sudah ada penugasan tentunya kepada Badan Pekerja, sehingga apa yang dulu kita rumuskan di Pasal 3 di Aturan Peralihan itu sudah terakomodir.
>
> Oleh karena itu, secara prinsip kami menyetujui rumusan yang telah ditetapkan oleh BP, yaitu Aturan Peralihan terdiri dari 3 pasal, sedangkan Aturan Tambahan terdiri dari 2 pasal.[379]

Soedijarto yang juga mewakili F-UG menambahkan

[379] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Tahun 1999 – 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Lima*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 313.

pembahasan mengenai perlu tidaknya menggunakan istilah Aturan Peralihan.

> Pertama-tama mungkin kita perlu mempertanyakan. Apakah setelah 56 tahun kita merdeka, undang-undangnya masih ada istilah Aturan Peralihan. Dalam suatu sistem yang sudah mantap, biasanya undang-undangnya berakhir dengan Bab Peralihan dan Penutup.
>
> Walaupun ini merupakan pertanyaan-pertanyaan akademik, mungkin itulah salah satu tugas komisi konstitusi. Apakah akhirnya nanti Undang-Undang Dasar ini tetap pakai istilah Aturan Peralihan. Yang kalau kita baca dalam Undang-Undang Dasar 1945 kita memang betul-betul untuk kepentingan peralihan dari Negara jajahan ke negara merdeka. Sedangkan kita tidak beralih dari mana. Kita sedang mengembangkan sistem demokrasi Indonesia yang mantap. Karena itu, menjadi pertanyaan dan tugas dari Komisi Konstitusi nanti. Apakah kita masih menganut ada Aturan Peralihan ataukah seperti lazimnya Undang-Undang Dasar negara lain ada Bab Peralihan dan Bab Penutup. Di mana di situ semua hal yang belum berjalan diterangkan.[380]

F-TNI/Polri yang diwakili Ishak Latuconsina menyampaikan untuk menyatukan Pasal I dan Pasal II Aturan Peralihan. Berikut pandangannya.

> Yang pertama mengenai Aturan Peralihan.
>
> Pada dasarnya rancangan Pasal I, Pasal II, dan Pasal III sudah cukup memuat hal-hal yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan dari perubahan-perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Khususnya untuk mengatur bahwa peraturan-peraturan perundangan maupun lembaga negara yang belum dapat dibentuk setelah perubahan ini dilakukan, itu masih akan berlaku.
>
> Namun ada saran, khusus untuk Pasal I dan Pasal II. Kalau kita lihat dalam rumusan Aturan Peralihan pada Undang-Undang Dasar 1945 yang asli. Kedua hal ini disatukan di dalam satu pasal. Jadi, baik peraturan perundang-undangan maupun lembaga negaranya itu disatukan dalam satu pasal, sedangkan di sini dipisah menjadi 2 pasal.
>
> Saya ingin menyarankan agar supaya kita kembalikan saja seperti rumusan yang asli pada Undang-Undang Dasar

[380] *Ibid*., hlm. 301 – 302.

1945. Sehingga kita tampak lebih efisien dan tidak malah membuat hal yang tampaknya kurang efisien dibandingkan hal yang pernah dilakukan.[381]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB menyepakati tiga pasal Aturan Peralihan.

Yang kedua, menyangkut substansi daripada Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan. Perlu kita ingat bahwa ini merupakan hasil pembahasan yang sudah begitu lama bertahun-tahun kita lakukan dan dilakukan pula atas dasar masukan dari fraksi-fraksi maupun masukan dari masyarakat, termasuk kalangan pakar dan akademisi. Karena itu, memang ini merupakan hasil yang sudah betul-betul kita perhatikan.[382]

Hartono Mardjono yang mewakili F-PDU menyatakan tidak mempermasalahkan rumusan pasal Aturan Peralihan.

Tentang Aturan Peralihan, pada dasarnya Aturan Peralihan ini pasti kita perlukan karena bagaimanapun kita melakukan perubahan-perubahan atas sesuatu yang sudah eksis, yang eksistensinya itu masih berjalan. Sehingga bagaimanapun Aturan Peralihan ini tetap kita perlukan. Karena itu, fraksi kami tidak mempermasalahkan, baik Aturan Peralihan pertama, Pasal I maupun Pasal II, dan Pasal III. Kami setuju adanya aturan-aturan pasal tersebut.[383]

Birinus Joseph Rahawadan dari F-KKI juga menyetujui rumusan pasal-pasal tersebut, walau mengusulkan pembahasan mengenai redaksional pasal.

Mengenai Pasal I, Pasal II, dan Pasal III Romawi dari Aturan Peralihan secara umum Fraksi KKI menyetujui mengenai ketentuan ini, pasal-pasal ini. Kendati demikian, hal-hal mengenai redaksi kiranya perlu untuk dibahas dan dirumuskan kembali dalam Tim Perumus karena menurut pengamatan kami ada beberapa hal terutama dari Pasal I yang kiranya perlu untuk ditata kembali redaksinya.[384]

F-PBB diwakili Bondan Abdul Madjid menyetujui dua pasal tersebut dipisah karena materinya memuat dua hal berbeda, soal aturan perundangan dan lembaga negara.

---

381 *Ibid.*, hlm. 316.
382 *Ibid.*, hlm. 318.
383 *Ibid.*, hlm. 321 - 322.
384 *Ibid.*

> Menanggapi masalah Aturan Peralihan maka Fraksi Partai Bulan Bintang menganggap, Aturan Peralihan ini sangat penting. Karena apa? Karena Aturan Peralihan ini akan menghindari atau menjaga kemungkinan adanya kekosongan hukum dan kekosongan kekuasaan. Sebab, kalau kekosongan hukum terjadi dan kekosongan kekuasaan maka akan terjadi *chaos*.
>
> Oleh karena itu, di dalam masalah ini Aturan Peralihan Pasal I, Pasal II yang sudah ditetapkan pembicaraannya secara mendalam pada PAH I, itu kami menerimanya, dengan dipisahkan antara Pasal I dan Pasal II. Karena Pasal I adalah menyangkut masalah perundang-undangan, dan Pasal II adalah kekuasaan lembaga.
>
> Adapun Pasal II ini memang sangat penting dibutuhkan sekarang ini yaitu Mahkamah Konstitusi. Sebab, Mahkamah ini lah yang akan menilai perbedaan-perbedaan antara kelembagaan atau perundang-undangan dengan Undang-Undang Dasar kita. Maka, ini pun telah dibicarakan dalam PAH I, karena itu kami menyetujuinya.[385]

Pentingnya mengubah Pasal Aturan Peralihan karena pasal lama secara substansial sudah tidak bisa dipertahankan lagi. Konteks yang terkandung dalam pasal lama sudah lewat. Hal ini disampaikan Suminto Martono dari Fraksi Reformasi.

> Yang pertama, bahwa Aturan Peralihan pada intinya adalah untuk menghindarkan kekosongan hukum maupun kekosongan kekuasaan, itu intinya. Pada Undang-Undang Dasar yang asli ada beberapa hal yang mungkin kita juga harus ingat betul dan mungkin barangkali saya termasuk yang aneh kalau Aturan Peralihan ini tidak diganti. Karena sebagai contoh misalnya di dalam Pasal I Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia mengatur dan menyelenggarakan kepindahan pemerintahan kepada pemerintah Indonesia. Ya ini adalah awalnya adalah pemerintahan penjajah.
>
> Dan di dalam Pasal III Romawi, untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Dan ini sudah pasti tidak pernah berlaku sekarang ini, hanya berlaku sekali.
>
> Tentu dalam apa yang sudah disampaikan di dalam *draft* ini. Kami memandang ini cukup bagus, cukup baik, hanya

[385] *Ibid*., hlm. 323.

> barangkali mungkin nanti yang perlu dipertimbangkan adalah di dalam Pasal II Aturan Peralihan yang mengubah dari kata "badan" di dalam Undang-Undang Dasar yang asli menjadi sebuah lembaga, ini harus diberikan penjelasan atau paling tidak mohon keterangan dari pembuat draft ini sehingga tidak menimbulkan kerancuan. Di satu sisi menyebutkan "badan" di sisi lain menyebutkan "lembaga". Ini adalah penggantiannya.
>
> Kemudian, di dalam Pasal III yang menyangkut tentang batasan waktu untuk membentuk sebuah Mahkamah Konstitusi, yang dinyatakan selambat-lambatnya pada tanggal 17 Agustus 2003. Dan sebelum ini terbentuk, kewenangannya diserahkan kepada Mahkamah Agung.
>
> Barangkali kita juga sudah harus melihat bahwa di dalam Perubahan Ketiga, khususnya di dalam Pasal 24C bahwa Mahkamah Konstitusi itu mempunyai kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan seterusnya, sudah dijamin di dalam Pasal 24C.[386]

A.M. Luthfi menambahkan pandangan F-Reformasi yang disampaikan oleh Suminto Martono bahwa F-Reformasi pada dasarnya menyetujui rumusan yang sudah disepakati terkecuali mengenai Pasal III Aturan Peralihan. Berikut pandangannya.

> Tentang Aturan Peralihan.
>
> Pada dasarnya kami setuju dengan rumusan yang sudah disepakati, kecuali Pasal III tentang Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus, dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.
>
> Hal ini tidak akan berjalan kalau belum ada hukum acaranya. Jadi, karena itu, kita ingin tambahkan termasuk kewenangan dalam menyusun hukum acara oleh Mahkamah Agung sendiri. Itu tentang Aturan Peralihan.[387]

F-KB yang diwakili Rodjil Ghufron berpandangan pengaturan MK dan Komisi Konstitusi (KK) dapat diletakkan dalam Aturan Peralihan.

> Yang pertama mengenai Aturan Peralihan sebagai aturan transisional.
>
> Saya kira yang disiapkan oleh Badan Pekerja. Jadi, dalam

[386] *Ibid*., hlm. 324 – 325.
[387] *Ibid*., hlm. 325.

hal ini juga Badan Pekerja itu tugasnya adalah menyiapkan, tetapi bukan faktor dominan di dalam hal-hal yang harus diputuskan. Justru faktor dominan itu ada di anggota Majelis secara keseluruhan. Bahkan, lebih jauh lagi faktor dominan di dalam mengambil keputusan masalah-masalah yang dasar adalah pada rakyat seluruhnya.

Aturan Peralihan sebagai aturan transisi yang disodorkan oleh Badan Pekerja, saya kira bisa kita pahami ketika di situ juga mengatur Mahkamah Konstitusi sebagai suatu prioritas yang dirumuskan untuk diatur pada masa transisi oleh Mahkamah Agung. Saya kira bisa kita terima.

Sehubungan dengan *sense of priority* tadi, saya kira kita juga perlu mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi sebagai satu prioritas, ketika Komisi Konstitusi sebagai suatu prioritas yang harus diatur pula dan saya kira pintu masuknya tepat kalau itu ada di Aturan Peralihan. Mengapa perlu Mahkamah Konstitusi ini? Saya kira perdebatan sudah cukup, Komisi Konstitusi, saya mohon maaf, keliru terus dengan Mahkamah Konstitusi. Jadi, yang satu MK yang satu KK, begitu ya. Ini saya kira dua prioritas yang memang perlu dirumuskan di dalam Aturan Peralihan.[388]

Sementara itu, Ali Hardi Kiaidemak yang mewakili F-PPP menyampaikan perlu adanya keseragaman persepsi mengenai Pasal II Aturan Peralihan.

Kami ingin berbicara mengenai Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan.

Dari naskah yang ada memang kita dapat memahami ketika kita mengkaitkannya dengan Aturan Peralihan dari Undang-Undang Dasar '45 yang ada, walaupun dia berlakunya sejak Dekrit 5 Juli 1959, tapi naskahnya adalah naskah tanggal 18 Agustus 1945. Di mana keempat Aturan Peralihan di sana, hanya Pasal II Romawi yang merupakan aturan yang *durable* , sedangkan Pasal I, Pasal III, dan Pasal IV adalah peraturan yang sifatnya *einmalig*.

Dan Aturan Peralihan yang ada sekarang ini, khususnya Pasal I dan Pasal II. Sesungguhnya merupakan kelanjutan daripada Pasal II Aturan Peralihan yang ada, yang dalam latar belakang sejarahnya telah berkesinambungan sejak 18 Agustus 1945, 27 Desember 1949, 17 Agustus 1950, dan terakhir 5 Juli 1959. Hanya pada Aturan Peralihan sekarang

[388] *Ibid*., hlm. 327 - 328.

ini, Pasal II lama itu dibagi dua.

Oleh karena itu, terhadap Pasal I, "segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakannya yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini", itu sama persis dengan yang lama. Dan oleh karena itu kami bertetap dengan itu.

Sedangkan Pasal II, sejak di Badan Pekerja kami memberikan catatan atas penggunaan anak kalimat, "berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar."

Dan ternyata masih dalam forum Sidang Tahunan ini, kalimat tersebut telah memberikan multitafsir di Majelis ini sendiri. Sehingga Komisi B sekarang ini yang membahas termasuk masalah Perubahan Tata Tertib, telah berbeda penafsiran terhadap hal ini.

Oleh karena itu, sesungguhnya kalau kita mau mengacu seperti yang lama dan dia berlaku *durable* sepanjang masa, memang baiknya dikutip seperti model Pasal I. Jadi, tidak ada kata "sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar".

Namun demikian, kalau seandainya sidang ini atau para fraksi beranggapan bahwa ini bisa dipertahankan maka penafsirannya yang perlu kita seragamkan. Sehingga penafsiran itu tidak menimbulkan permasalahan sesudah kita menetapkan Perubahan Keempat atas Undang-Undang Dasar ini. Sebagai contoh misalnya, selain apa yang berkembang terhadap posisi MPR ini sendiri, yang mulai metampak di Komisi B tentang pekerjaan pemerintahan yang akan datang.

Kalau kita menafsirkan secara kaku, anak kalimat "sepanjang ini" maka ketika Pasal III yang semula MPR ini mempunyai kewenangan untuk menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara dalam bentuk huruf kecil, yang antara lain implementasi daripada redaksi itu adalah adanya Tap IV GBHN dalam huruf-huruf besar, Garis-Garis Besar Haluan Negara yang dielaborasi dalam Propenas Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 dan Repeta setiap tahunnya. Ini nanti akan menjadi permasalahan.[389]

Pendapat F-PG mengenai Aturan Peralihan disampaikan oleh Ade Komaruddin. Dalam pendapatnya, fraksi ini kembali

[389] *Ibid*., hlm. 330 – 331.

menegaskan tentang fungsi Pasal Aturan Peralihan dari Pasal 1 sampai Pasal 3.

> Yang pertama mengenai Aturan Peralihan.
>
> Dan kita ketahui terdiri dari tiga pasal. Pasal I dan Pasal II Aturan Peralihan dalam rancangan ini, pada hemat kami merupakan suatu keniscayaan. Substansi pasal yang seperti ini haruslah dirumuskan dalam suatu Undang-Undang Dasar. Alasannya, sekurang-kurangnya, pertama, pasal ini harus menjadi landasan yuridis bagi kehidupan kenegaraan dalam masa transisi dari hukum dasar yang lama ke hukum dasar yang baru.
>
> Kemudian, pasal ini pula harus menjadi landasan konstitusional setiap negara dan bangsa di dalam menghadapi suatu perubahan kehidupan kenegaraan di masa yang akan datang yang tidak dapat kita prediksi apa yang akan terjadi dikemudian hari itu. Kemudian, pasal ini pula yang memberi jaminan kepastian hukum, sekaligus memberi jaminan terhadap proses perubahan tersebut secara konstitusional. Karena substansi pasal ini menghindari terjadinya kekosongan hukum, kevakuman hukum, dan kerancuan dalam pelaksanaannya.
>
> Dengan demikian, tidaklah benar kalau Pasal II Undang-Undang Dasar 1945 yang substansinya juga sama dengan Pasal I dan Pasal II, Rancangan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 ini, dikatakan *einmalig* hanya berlaku untuk satu kali.
>
> Terhadap rumusan Pasal III Aturan Peralihan, F-PG sangat sependapat dengan rumusan dimaksud. Bahwa Mahkamah Konstitusi selambat-lambatnya tanggal 17 Agustus 2003 telah dibentuk dan sebelum dibentuk, segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.
>
> Pasal III ini memberi kepastian tidak terjadinya kekosongan hukum di samping sikap konsistensi dan penghormatan untuk dapat terwujudnya prinsip-prinsip negara hukum.[390]

F-PDIP melalui Bambang Pranoto menyampaikan pendapat agar Aturan Peralihan dicantumkan dalam amendemen.

Pertama adalah masalah Aturan Peralihan.

[390] *Ibid*., hlm. 333 - 334.

> Kami hanya ingin menyampaikan satu pendapat bahwa apakah Aturan Peralihan ini bisa kita cantumkan di dalam amendemen. Artinya ada amendemen dari Aturan Peralihan. Karena dengan alasan pertama, bahwa Aturan Peralihan itu adalah menyangkut masalah perubahan yang sangat struktural dari tidak ada menjadi ada, atau dari ada diubah menjadi sesuatu yang lain daripada sebelumnya.
>
> Jadi, dengan kata lain bahwa Aturan Peralihan itu berguna bagi sebuah Undang-Undang Dasar atau bentuk negara yang berubah, dengan kata yang lebih populer adalah terjadinya revolusi. Bahwa yang saya pahami adalah peralihan ini sama sekali tidak terjadi pada dua undang-undang yang berbeda substansinya.[391]

Penegasan juga disampaikan J.E. Sahetapy dari F-PDIP. Berikut uraiannya.

> Pasal Peralihan acap kali dipandang sepele, padahal materi pasal peralihan bisa dijadikan bahan disertasi. Di waktu yang lalu bertalian dengan tidak diadakan pasal peralihan, terjadi *blunder* hukum dan keadilan diperkosa seperti yang terjadi pada Undang-Undang Pemberantasan Korupsi, Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 di jaman Habibie.
>
> Dalam Panitia Ad Hoc I, perdebatan tentang redaksi pasal peralihan ini begitu intens sehingga menimbulkan keadaan yang absurd dan penuh dengan debat inkonsistensi yang berwujud *contradictio in terminis* dan kadang-kadang *contradictio in adjecto*. Dalam hal ini, secara akademik yuridis ada perbedaan antara aturan dan peraturan. Apakah ini digunakan bab atau nama yang lain, PDIP lebih setuju digunakan istilah peraturan.
>
> Saya tidak akan elaborasi hal itu di sini. Dari segi dimensi kognitif aturan menunjuk kepada suatu ketentuan yang tidak tertulis dan peraturan menunjuk kepada ketentuan tertulis.
>
> Tentang Mahkamah Konstitusi secara indetail sudah diatur dalam Pasal 24C dengan 6 ayat.
>
> Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan setuju dengan redaksi yang sudah disepakati dalam Panitia Ad Hoc I yang bertalian dengan redaksi peraturan peralihan dan peraturan tambahan. Sebab hal itu sudah begitu jelas dan

[391] *Ibid*., hlm. 337.

dengan demikian berbicara untuk dirinya sendiri, *speak for it self*. Sesungguhnya tidak ada perbedaan fundamental dan esensial secara etimologis dan secara kategoris yuridis jika digunakan redaksi sepanjang belum diadakan yang baru. Adalah lebih elegant jika digunakan sepanjang belum diadakan yang baru, sebab redaksi sepanjang belum diadakan yang baru menunjuk pada suatu kondisi belum diganti secara menyeluruh dan acapkali penggantian hanya sepotong-potong seperti dalam *Wetboek van Strafrechts*.

Akhirnya, penggunakan istilah *einmalig* yang di-*discourse*-kan secara yuridis adalah *juridisch spitvondigheid*, mungkin istilah awam semacam debat kusir dalam sidang ini, sesungguhnya adalah tidak tepat. Dari segi logika fungsional harus dibedakan antara tata tertib dari substansi amendemen. Sehingga mencampur keduanya itu secara relasional adalah suatu *fallacy*. Untuk diketahui, pasal peralihan bisa digunakan secara berkali-kali dalam suatu tenggang waktu, bila belum seluruh lembaga dengan wewenangnya yang lama serta perundang-undangannya yang lama belum ditransformasi dengan yang baru.[392]

Harjono dari F-PDIP menyampaikan pandangan-pandangannya terkait Aturan Peralihan sebagai berikut.

Saya sampaikan beberapa catatan mengenai Aturan Peralihan. Kita sudah bersusah payah untuk bisa merumuskan Aturan Peralihan pada Panitia Ad Hoc 1, tetapi agaknya juga sangat bijak juga kalau di dalam kurun waktu itu kita juga masih punya kesempatan untuk memikirkan kembali demi baiknya bagaimana Aturan Peralihan itu kita buat.

Kalau kita baca Pasal I, Pasal II Aturan Peralihan, seolah-olah itu sudah cukup karena itu ada dua persoalan. Persoalan Pasal I adalah persoalan peraturan, persoalan Pasal II adalah persoalan kelembagaan. Akan tetapi sebetulnya di situ ada titik persinggungannya. Titik persinggungannya adalah lembaga negara yang tetap masih berfungsi. Kita bicara lembaga negara pada Pasal II, sebetulnya fungsi-fungsinya salah satu di antaranya adalah ada juga yang kita jumpai pada peraturan. Oleh karena itu, sebetulnya Pasal I dan II, tidak *split* sama sekali.

Oleh karena itu, haruslah kita lihat hubungan Pasal I dan Pasal II Aturan Peralihan, itu dalam posisi Pasal

[392] *Ibid*., hlm. 339.

> I disubordinasikan oleh Pasal II, sejauh aturan itu menyangkut kelembagaan negara. Ini harus jelas. Kalau tidak ada jembatannya itu kemudian seolah-olah di-split masing-masing itu adalah punya bidang yang beda, padahal ada titik pertemuannya.
>
> Kemudian, kalau kita baca Pasal II, ada persoalan-persoalan yang harus kita lihat secara teliti. Pasal II menyatakan semua lembaga negara yang masih ada tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar, dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.
>
> Pertama, kita mempunyai lembaga negara yang masih, yang lama, dan tetap ada perubahan yang baru. Kita jumpai Presiden, MPR, DPR, BPK, dan MK. Mestinya fungsinya adalah lembaga yang lama ini melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar.
>
> Yang kedua, ada lembaga yang tidak ada lagi di dalam perubahan nanti, yaitu DPA. Itu belum tercakup oleh Pasal II.
>
> Yang berikutnya, lembaga baru yang diadakan, yaitu MK dan DPD. Apakah ini juga sudah tercermin di dalam Pasal II. Oleh karena itu, persoalan-persoalan itu harus kita eksplisitkan bagaimana dengan perubahan-perubahan yang kita maksudkan.
>
> Pasal III, itu tidak hanya *priory*, prioritas. Kemudian, disamakan dengan prioritas pada saat kita akan berbicara tentang Komisi Konstitusi. Pasal III itu adalah *entry point* agar supaya kita bisa masuk dengan mulus pada perubahan Undang-Undang Dasar yang sudah kita lakukan. Ini hal-hal yang harusnya kita tanggapi.[393]

F-UD mengungkapkan persetujuannya terhadap rumusan Aturan Peralihan. Diwakili oleh Harifuddin Cawidu, F-UD berpendapat sebagai berikut.

> Kami langsung saja bahwa mengenai Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan memang dalam Hukum Tata Negara dikenal bahwa aturan tersebut lazimnya hanya ada pada pergantian Undang-Undang Dasar. Namun demikian Fraksi kami berpendapat bahwa dengan terjadinya Amendemen Pertama sampai Keempat, yang telah menghabiskan begitu banyak waktu, energi, pikiran dan sebagainya maka

[393] *Ibid*., hlm. 340.

aturan tersebut sangat diperlukan, keberadaannya bersifat *dharury*, dalam bahasa agama, bersifat substantif, bersifat kemestian sebab amendemen sendiri secara substantif dan secara hakiki adalah bersemangat pergantian Undang-Undang Dasar.

Katakanlah, semi pergantian karena begitu banyaknya pasal yang diubah. Ada yang sangat substantif, penjelasan-penjelasan dihilangkan sama sekali. Apalagi Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan tersebut akan menghindarkan negara ini dari kekosongan hukum yang bisa meninggalkan *chaos*. *Chaos* dalam bahasa agama itu adalah sesuatu yang betul-betul sangat harus dihindari. Bahkan Ibnu Taimiyah selalu mengutip hadits yang mengatakan 60 tahun berada di bawah pemerintahan yang lalim, masih jauh lebih baik dari pada satu hari *chaos*.

Oleh karena itu, jangan sampai ada suara-suara yang hanya karena alasan Pasal 1 Ayat (2) Kedaulatan Rakyat, yakni kedaulatan berada di tangan rakyat, kemudian berusaha untuk menunda amendemen ini yang bisa menimbulkan *chaos* tersebut.

Itulah sebabnya kami berketetapan hati untuk menyetujui rancangan Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan tersebut termasuk Mahkamah Konstitusi seperti yang telah disepakati sebelumnya.[394]

Ahmad Zacky Siradj dari F-UG menyampaikan pandangan fraksinya mengenai perlunya perumusan tambahan untuk Aturan Peralihan.

Fraksi Utusan Golongan mengenai Aturan Peralihan, Pasal I, Pasal II, Pasal III tidak ada perubahan. Akan tetapi, karena fraksi-fraksi lain mengusulkan untuk ada perumusan tambahan, kami bersedia untuk membicarakannya.[395]

F-UD yang diwakili Vincent T. Radja kemudian menegaskan persetujuan atas rancangan Aturan Peralihan.

Akan halnya Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, walaupun terdapat pendapat bahwa Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan hanya ada pada pergantian Undang-Undang Dasar. Namun demikian, Fraksi Utusan Daerah berpendapat bahwa dengan terjalinnya perubahan atau Amendemen Kesatu, Kedua, Ketiga dan Keempat, Aturan

[394] *Ibid*., hlm. 341 - 342.
[395] *Ibid*., hlm. 344.

> Peralihan dan Aturan Tambahan sangat dibutuhkan untuk menghindari kevakuman hukum. Sejalan dengan hal tersebut, dengan sepenuh hati, Fraksi Utusan Daerah dapat menyetujui Rancangan Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan seperti yang telah disepakati bersama.[396]

Slamet Supriyadi dari F-TNI/Polri menyampaikan persetujuan atas rumusan yang telah dibahas oleh Badan Pekerja MPR.

> Fraksi TNI/Polri di dalam hal membahas tentang Aturan Peralihan, Aturan Tambahan, dan Komisi Konstitusi kami berketetapan hati bahwasannya untuk Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan menyepakati seluruhnya setuju dengan rumusan yang telah dibahas oleh Badan Pekerja MPR.[397]

Sementara itu, F-PDKB yang diwakili oleh Gregorius Seto Harianto menyampaikan persetujuan fraksinya mengenai rumusan pasal Aturan Peralihan.

> ... Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa dengan ini berpendapat bahwa pada dasarnya pasal-pasal yang telah terumuskan dalam Aturan Peralihan maupun Aturan Tambahan dapat kami sepakati....[398]

Sayuti Rahawarin dari F-PDU kemudian menyampaikan persetujuannya atas rancangan Pasal Aturan Peralihan. Sayuti berkomentar, "untuk Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, fraksi kami dapat menyetujui semua rumusan yang ada."[399]

Bondan Abdul Madjid dari F-PBB berpandangan.

> Fraksi Partai Bulan Bintang, setelah mempertimbangkan dan mendengar apa yang diajukan tadi maka terhadap Aturan Peralihan Pasal I, Pasal II, Pasal III menerimanya. Demikian pula Aturan Tambahan Pasal I, Pasal II menerimanya pula.[400]

Fraksi Reformasi yang diwakili A.M. Luthfi menyampaikan catatan terkait dengan Pasal III Aturan Peralihan sebagai berikut.

> Tentang Aturan Peralihan, pada dasarnya kami menerima

396 *Ibid*., hlm. 345.
397 *Ibid*., hlm. 346.
398 *Ibid.,* hlm. 347.
399 *Ibid.*
400 *Ibid*., hlm. 350.

> rumusan yang sudah disepakati. Akan tetapi, Pasal III yang saya bacakan, Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Mahkamah Agung belum bisa bekerja kalau belum ada hukum acaranya. Jadi ini termasuk Mahkamah Agung menyiapkan hukum acaranya, itu catatan kami.[401]

Amin Said Husni dari F-KB menerima usulan mengenai rumusan Pasal Aturan Peralihan.

> Mengenai Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, seperti telah kita ketahui bersama bahwa di dalam Undang-Undang Dasar, Aturan Peralihan itu diperlukan dalam rangka untuk menghindari adanya *rechtvacuum* dalam pelasanaan atau pengendalian fungsi kenegaraan.
>
> Demikian juga Aturan Tambahan sangat diperlukan untuk menambah tugas-tugas khusus dalam hubungannya dengan Perubahan Undang-Undang Dasar.
>
> Terhadap rumusan Aturan Peralihan, yang terdapat di dalam Rancangan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar tahun 1945, hasil Badan Pekerja Majelis ini. Untuk Pasal I, Pasal II, dan Pasal III, bagi kami sudah dapat mengakomodir prinsip-prinsip Aturan Peralihan, yaitu prinsip sapu jagad dan prinsip prioritas.
>
> Prinsip *sapu jagad* terlihat pada Pasal I dan Pasal II. Dan prinsip prioritas itu dapat kita baca pada Pasal ke IV mengenai hubungan Mahkamah Konstitusi yang akan dibentuk dengan Mahkamah Agung dalam masa transisi.
>
> Untuk itu, kami dapat menerima rumusan Pasal I, Pasal II, dan Pasal III Aturan Peralihan. Dan kalaupun ada anggota atau Fraksi lain yang masih memandang perlunya mendiskusikan Aturan Peralihan, pada prinsipnya Fraksi kami bersedia dengan terbuka untuk membahas dan mendiskusikannya, serta mengambil putusan secara bersama-sama.[402]

F-PPP yang diwakili Lukman Hakim Saifuddin menyetujui rumusan Aturan Peralihan yang dirancang oleh Badan Pekerja MPR. Akan tetapi, Lukman menyampaikan agar Pasal II Aturan Peralihan diformulasikan ulang. Berikut pandangannya.

---

401 *Ibid*.

402 *Ibid.*, hlm. 351 - 352.

> Maka pertama yang ingin kami sampaikan adalah menyangkut Aturan Peralihan. Pada dasarnya kami bisa menyetujui apa yang telah dihasilkan dalam rancangan putusan yang dihasilkan oleh Badan Pekerja ini. Hanya saja sebagaimana yang selalu kami utarakan sejak pendapat akhir di Badan Pekerja maupun dalam Pamandangan Umum, dalam Sidang Paripurna Ke-3 yang lalu menyangkut bagaimana kita bisa memformulasikan kembali rumusan Pasal II ini, berkaitan dengan anak kalimat, "sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar."
>
> Jadi, sesungguhnya apa yang ada pada Pasal I dan Pasal II Rancangan Perubahan Keempat ini adalah sepenuhnya meng-*adopt* dari Pasal II Aturan Peralihan naskah aslinya, dimana pada naskah aslinya digabung antara Badan Negara peraturan-peraturan.
>
> Pada rancangan ini kemudian dipisahkan. Pasal I bicara berkaitan dengan Peraturan Perundang-Undangan, sedangkan Pasal II-nya berkaitan dengan semua atau segala lembaga negara, badan negara itu.
>
> Namun, dengan adanya kata "sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar" maka anak kalimat tersebut kami khawatir justru akan menimbulkan penafsiran yang beragam dikemudian hari, sehingga kita tidak memiliki persepsi atau pemahaman yang sama menyangkut bagaimana Pasal II pada Aturan Peralihan ini yang akan dimaksud dari rumusan tersebut.[403]

Andi Matalatta dari F-PG merinci kebutuhan pasal-pasal Aturan Peralihan.

> Seperti kami ungkapkan sebelumnya bahwa amandemen yang keempat ini adalah perampungan dari amandemen satu, dua dan tiga. Oleh karena itu, di sinilah akumulasi segala upaya dan kekuatan kita sebagai ancang-ancang untuk memasuki suasana baru. Itulah sebabnya Aturan Peralihan ini ada pada amendemen yang keempat, bukan pada Amendemen Pertama, Kedua dan Ketiga.
>
> Buat kami F-PG tidak ada sebuah perubahan tanpa melalui proses transisi. Dan tugas kita semualah untuk mengawal proses transisi itu agar ada jaminan tujuan kita memang bisa tercapai dan itulah fungsi Aturan Peralihan yang menurut kami minimal mengandung tiga hal :

[403] *Ibid*., hlm. 353.

Yang pertama, Aturan Peralihan yang mengawal proses transisi itu hendaknya berlangsung dengan tertib sehingga tidak boleh ada kekosongan hukum. Prasyarat pertama ini kami lihat sudah tertampung dalam Pasal I dan II.

Prasyarat yang kedua, agar ada jaminan bahwa dalam proses transisi itu memang arah yang kita tuju adalah arah yang kita sepakati bersama, bukan arah yang lain. Hal ini pun sudah dapat termaktub dalam Pasal I dan II.

Prasyarat yang ketiga, dalam proses transisi itu tidak ada sengketa mengenai peraturan yang berlaku karena hal ini bisa terjadi apalagi kalau memang kita memiliki agenda-agenda yang berbeda.

Hal itu bisa dicegah dengan adanya Pasal III Aturan Peralihan yang memberi kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk menafsirkan konstitusionalismenya sebuah peraturan. Tentu kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Agung ini disertai dengan perangkat-perangkat hukum yang ada, baik yang ada dalam Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Mahkamah Agung dan undang-undang yang lainnya.

Tadi ada rekan kami yang mengusulkan supaya Mahkamah Agung juga diberi kewenangan untuk meng-create hukum acara. Kami berpikir lebih baik itu kita pertimbangkan matang matang, Pak. Apakah pantas sebuah lembaga yudikatif diberi kewenangan legislatif. Di dalam sebuah negara hukum yang demokratis, memang ada kewenangan lembaga legislatif meng-*create* hukum, tetapi itu melalui proses peradilan yang disebut dengan yurisprudensi, bukan mengambil alih fungsi legislasi, fungsi legislasi tetap ada pada lembaga legislatif.[404]

Pataniari Siahaan yang mewakili F-PDIP menguraikan pandangannya terkait dengan kebutuhan-kebutuhan norma Aturan Peralihan.

Yang pertama, terhadap Aturan Peralihan.

Walaupun tadinya di antara kita ada berbagai perbedaan pengertian atau paham mengenai posisi Aturan Peralihan, tapi kami menyepakati bahwa fungsi aturan peralihan adalah suatu transitual untuk membawa yang lama kepada yang baru. Seolah-olah memang tidak terjadi perubahan yang mendasar dalam pengertian dari penjajah kepada

[404] *Ibid*., hlm. 355 - 356.

yang merdeka. Tetapi persoalannya memang terjadi pada Undang-Undang Dasar dari kekuasaan wewenang dari lembaga-lembaga negara tertinggi, menjadi tersebar kepada berbagai lembaga-lembaga negara yang horizontal.

Ini sendiri mempunyai dampak atau konsekuensi hukum perlunya ada pengaturan kembali transisi daripada peraturan-peraturan yang lama kepada yang baru. Di sisi lain ternyata amendemen ini membuahkan dan menimbulkan adanya lembaga-lembaga baru dan pemindahan kewenangan, dengan sendirinya tentu harus diatur satu Aturan Peralihan dari yang lama kepada yang baru.

Dengan ini kami bisa menerima rumusan-rumusan Peraturan Peralihan. Tetapi khusus pada Pasal III mengenai Mahkamah Konstitusi, kami bisa memahami mengapa harus dibuat seperti ini imperatif, karena pada kenyataan inilah perintah Undang-Undang Dasar yang disahkan pada tanggal 9 November tahun 2001 dan sampai sekarang juga belum dilaksanakan. Jadi, inilah satu sebab mengapa mungkin harus dicantumkan pada Undang-Undang Dasar ini pada Pasal III ini fakta yang kita perlukan.

Di sisi lain kita melihat bahwa fungsi Mahkamah Konstitusi sangat luas dan merupakan posisi kunci di dalam hubungan antara lembaga-lembaga negara dan juga merupakan suatu fungsi sebagai rujukan terhadap berbagai pengertian atau tafsiran nanti yang timbul dikalangan masyarakat mengenai makna daripada rumusan-rumusan atau kata-kata atau kalimat dalam Undang-Undang Dasar tersebut.

Sehingga, memang sangatlah tepat apabila kita mencantumkan Pasal III yang menyatakan harus dibentuk selambat-lambatnya tanggal 1 Agustus 2003. Meskipun kami mengetahui dari Ketua Baleg Pak Zain Badjeber sebetulnya sudah ada dua naskah Mahkamah Konstitusi yang disampaikan ke hadapan DPR. Di sini persoalannya adalah disepakati bersama bahwa seyogianya ini tidak mungkin melalui Perpu, tetapi harus melalui undang-undang. Untuk ini, diperlukan suatu tekanan imperatif daripada Undang-Undang Dasar ini kepada lembaga-lembaga Negara.[405]

Lebih lanjut Pataniari menegaskan.

Dengan demikian kami sampaikan sikap terakhir kami

[405] *Ibid*., hlm 357.

> bahwa kami bisa menerima Pasal I, II, dan III pada Aturan Peralihan. Kemudian Aturan Tambahan bisa menerima Pasal I dan II terhadap masalah pembicaraan wacana bagaimana cara penataan, pengesahan, penyempurnaan, kami bersedia untuk memusyawarahkannya di dalam sidang-sidang berikutnya.[406]

Mengenai susunan Aturan Peralihan, Pasal I dan II sebenarnya sempat ada yang mengusulkan agar digabung seperti UUD 1945 sebelum perubahan. Akan tetapi di akhir rapat, dalam ketokan palu terakhir pimpinan rapat disetujui dua pasal tersebut dipisah. Sedangkan Pasal III mengenai batas waktu dibentuknya MK dan kewenangannya yang diserahkan kepada MA sebelum lembaga tersebut dibentuk, telah disepakati. Selanjutnya rancangan tersebut akan dibawa ke Rapat Paripurna ST MPR 2002. Berikut uraian Ketua Rapat.

> Pasal I, II, III Aturan Peralihan, walaupun di sana sini ada wacana yang berbeda, tetapi ada yang ingin menggabungkan Pasal I, Pasal II, ada yang mengusulkan sepanjang diganti, ada yang mengusulkan Pasal III itu perlunya kewenangan Mahkamah Agung membuat Undang-Undang Hukum Acara dan sebagainya. Tetapi, kalau rasa-rasanya secara umum Pasal I, Pasal II, Pasal III Aturan Peralihan ini dapat diterima. Apakah bisa disepakati Pasal I, II Aturan Peralihan dapat diterima, setuju? Setuju.[407]

Ali Masykur Musa dari F-KB kemudian memberi catatan terhadap kesimpulan yang disampaikan pimpinan rapat.

> Saya tadi satu, dua, tiga Aturan Peralihan sudah diketok, tentang posisi kami yang mengajukan Komisi konstitusi lewat Aturan Peralihan artinya tidak mengubah satu, dua, tiga kalau nanti disetujui menjadi Pasal IV jangan Aturan Peralihan itu ditutup dulu, itu catatan.[408]

Lebih lanjut diputuskan, usulan tambahan pasal dalam Aturan Peralihan akan dibahas dalam Rapat Lobi dan Rapat Tim Perumus. Ketua Komisi A, Jakob Tobing, menyampaikan mekanisme kedua rapat tersebut.

Juga disepakati bahwa supaya terjadi lobi yang efektif

---

406 *Ibid*., hlm. 358.
407 *Ibid*., hlm. 359.
408 *Ibid*.

> selama perumusan juga sekaligus bisa lobi, bisa berunding-runding maka Tim Perumus itu juga berfungsi sekaligus sebagai Tim Lobi. Untuk itu maka Ketua-ketua Fraksi yang ada di Komisi A, itu supaya masuk di dalam Tim Lobi dan Tim Perumus. Itu disepakati tadi. Sekiranya Ketua Fraksi tidak di Komisi A maka Ketua Poksi masuk di Tim Perumus dengan harapan dan permintaan bahwa Ketua Fraksi yang bersangkutan berada pada posisi *combat ready on call* supaya cepat, karena waktu kita hanya beberapa jam.[409]

Selanjutnya diselenggarakan Rapat Lobi dan Rapat Tim Perumus guna membahas dan mencari kesepakatan tentang rancangan Aturan Peralihan. Hasil kerja rapat ini disampaikan dalam Rapat Komisi A Ke-4 (Lanjutan) yang diselenggarakan pada 8 Agustus 2002. Pimpinan Rapat, Jakob Tobing membacakan hasil kesepakatan Tim Perumus terkait dengan Aturan Peralihan sebagai berikut.

> Aturan Peralihan:
>
> Pasal I,
>
> "Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini."
>
> Pasal II,
>
> "Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini."
>
> Pasal III,
>
> "Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada tanggal 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung."[410]

Menanggapi hasil Tim Perumus, J.E. Sahetapy dari F-PDIP mengusulkan agar nomenklatur Aturan Peralihan diganti menjadi Peraturan Peralihan.

> ... aturan itu menunjuk kepada ketentuan yang tidak tertulis. Kalau kepada ketentuan yang tertulis harus dibaca peraturan. Itu yang dikenal dalam dunia hukum secara normatif.

---

409 *Ibid*., hlm. 362.
410 *Ibid.,* hlm. 553.

> Dengan kata lain saya mengusulkan agar Aturan Tambahan itu diganti dengan Peraturan Tambahan dan Aturan Peralihan diganti Peraturan Peralihan.[411]

Ramson S. dari F-PDIP juga sempat mempertanyakan status KK yang sempat diusulkan masuk dalam Aturan Peralihan.

> Saya ingin menanyakan kepada Pimpinan, karena kemarin berkembang di dalam Rapat Pleno mengenai posisi Komisi Konstitusi atau yang sejenis dengan fungsi yang sama masuk ke dalam Aturan Peralihan.
>
> Mohon penjelasan bagaimana sekarang posisi dari Komisi Konstitusi tersebut? Karena posisi Komisi Konstitusi tersebut mempengaruhi keputusan-keputusan yang akan dibuat oleh Rapat Pleno maupun Rapat Paripurna mengenai Amendemen Keempat ini.[412]

Terkait dengan usulan J.E. Sahetapy, Pimpinan Rapat, Jakob Tobing, menyampaikan sebagai berikut.

> ... Ada yang mengusulkan seperti yang diusulkan oleh Pak Sahetapy tadi, tetapi memang inilah yang disepakati pada waktu itu. Jadi itu usul Pak Sahetapy itu dibicarakan cukup mendalam begitu. Tentunya apa yang bisa dicapailah yang kita hasilkan.[413]

Jakob Tobing kemudian menjelaskan mengenai Rapat Lobi yang akan berlangsung untuk membahas apakah KK dapat masuk ke dalam Aturan Peralihan atau Aturan Tambahan.

> ... keputusan yang akan diambil adalah *subject to* dengan catatan bahwa soal Komisi Konstitusi harus di-*insert* di dalam keputusan ini, apakah masuk pada Peralihan ataukah masuk pada Aturan Tambahan ataukah bagaimana? Itu akan diputuskan dalam beberapa jam ini dan nanti akan dilaporkan kepada Pleno yang akan kembali akan memutuskan itu kembali semua.[414]

Dalam Rapat Komisi A ke-5 pada 8 Agustus 2002 yang dipimpin oleh Theo L. Sambuaga, Ketua Komisi A, Jakob Tobing menyampaikan bahwa berdasarkan Rapat Lobi dan Rapat Tim Perumus, KK tidak dimasukkan ke dalam Aturan Peralihan

411 *Ibid*., hlm. 559.
412 *Ibid*., hlm. 562.
413 *Ibid*., hlm. 565.
414 *Ibid*., hlm. 567.

dan Aturan Tambahan, melainkan di dalam Ketetapan MPR. Berikut penjelasannya.

> Ibu dan Bapak sekalian perlu kami sampaikan. Inilah suatu perpaduan maksimal daripada berbagai pemikiran yang ada di seluruh anggota Komisi A, atau di seluruh fraksi di MPR yang telah kita capai dengan susah payah dan berkat adanya toleransi dan mendahulukan kepentingan yang lebih luas dari segenap fraksi dan anggota yang ada di Komisi A MPR RI itu.
>
> Dengan Tap ini pula, maka Aturan Tambahan pada Amendemen Keempat tidak perlu mengalami perubahan. Karena Tap ini dibentuk berdasarkan Pasal 3 Ayat (1) dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945.[415]

Rumusan Pasal Aturan Peralihan setelah disampaikan pada Rapat Komisi A ST MPR ke-4 2002 pada 8 Agustus 2002 kemudian dibawa ke Rapat Paripurna ST MPR 2002 ke-5 pada 9 Agustus 2002 dengan agenda Laporan Komisi Majelis. Dalam rapat tersebut rumusan tersebut hanya dibacakan dan tidak ada tanggapan dari Fraksi-fraksi MPR.

Sorenya, diselenggarakan Rapat Paripurna ke-6 dengan agenda Pendapat Akhir Fraksi terhadap Rancangan Putusan MPR Hasil Komisi. Pada rapat tersebut rumusan pasal-pasal Aturan Peralihan tidak memperoleh tanggapan atau keberatan dari anggota fraksi-fraksi MPR. Dengan demikian rumusan pasal ini telah disetujui oleh MPR secara aklamasi dan menjadi rumusan Pasal Peralihan hasil Perubahan Keempat UUD 1945.

Berikut akan disandingkan rumusan Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum perubahan dan sesudah perubahan.

Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
Pasal I	**Pasal I**
Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia mengatur dan menyelenggarakan kepindahan pemerintahan kepada Pemerintah Indonesia.	Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.

[415] *Ibid.*, hlm. 619.

Pasal II Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. **Pasal III** Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. **Pasal IV** Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.	**Pasal II** Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. **Pasal III** Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

BAB V
PERUBAHAN UUD 1945 MENGENAI ATURAN PERALIHAN

Materi ketentuan Aturan Tambahan mulai dibahas sejak masa Perubahan Kedua UUD 1945 pada 2000 dan perdebatannya muncul pada persidangan-persidangan PAH I MPR. Akan tetapi, hingga akhir ST 2001 tidak tercapai kesepakatan dan pengesahan tentang Aturan Tambahan tersebut sehingga pembahasannya dilanjutkan pada masa Perubahan Keempat UUD 1945 pada 2002. Pada masa Perubahan Keempat UUD 1945 inilah dapat disahkan Aturan Tambahan.

Persoalan yang mengemuka dalam pembahasan adalah terkait dengan relevansi keberadaan Aturan Tambahan dalam UUD 1945 dan materi yang dianggap substantif yang dapat dimasukkan dalam Aturan Tambahan.

Aturan Tambahan UUD 1945 sebelum perubahan berbunyi:

(1) Dalam enam bulan sesudah akhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar ini.

(2) Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar.

A. Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua

Setelah SU MPR 1999, MPR membentuk BP MPR dan

diteruskan BP MPR membentuk PAH, termasuk PAH I yang bertugas mempersiapkan rancangan perubahan UUD 1945. Pembahasan pasal Aturan Peralihan berlangsung pada Rapat PAH I BP MPR ke-15 pada 17 Februari 2000 yang dipimpin Wakil Ketua PAH I Harun Kamil. Pada rapat tersebut diagendakan acara dengar pendapat dengan MA, Kejaksaan Agung, Lemhannas, dan Wantannas.

Hanya Ahfas Mufti dari Wantannas yang sempat menyinggung Aturan Tambahan dengan uraian sebagai berikut.

> Sedangkan mengenai Aturan Tambahan, juga masih tetap diberlakukan, mengapa? Pertama, untuk mencatat sejarah bahwa amendemen telah dilakukan oleh Sidang Umum MPR yang lalu dan mungkin berikutnya nanti akan ada amendemen-amendemen berikutnya sehingga dicantumkan, di-*record* di sini sebagai sejarah monumental di dalam Aturan tambahan ini, begitu Pak.[416]

Tidak ada tanggapan atau komentar anggota PAH I mengenai pemikiran Ahfas Mufti ini.

Pembahasan selanjutnya mengenai Aturan Tambahan berlangsung pada Rapat PAH I BP MPR ke-49 yang dilaksanakan pada 28 Juni 2000 dipimpin Ketua PAH I Jakob Tobing. Pada Rapat PAH I ini, dibahas rumusan Bab XVI tentang Perubahan Undang-Undang Dasar, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan.

Hendi Tjaswadi mewakili F-TNI/Polri dalam kesempatan tersebut menyampaikan usulan penghapusan Aturan Tambahan.

> Kemudian karena tadi sudah ditawarkan untuk Aturan Peralihan dan Tambahan, maka kami tambahkan di sini bahwa aturan peralihan dan aturan tambahan yang ada, seluruhnya dihapus namun ditambahkan dalam pasal atau bab terakhir dengan judul Aturan Peralihan.[417]

---

[416] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2000 Buku Dua,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 132.

[417] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2000 Buku Enam*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 212.

Hobbes Sinaga dari F-PDIP menyampaikan pandangan fraksi agar menyerahkan keputusan perubahan aturan Tambahan pada keputusan Rapat Lobi.

> Mengenai Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan. Fraksi kami menyerahkan pada lobi kita nanti. Apakah masih perlu dipertahankan mengingat sejarah atau perlu dihapus, karena tidak menggambarkan keadaan yang nyata sekarang dan semua aturan tersebut sudah dilaksanakan. [418]

F-PG melalui Happy Bone Zulkarnaen mengusulkan agar Aturan Tambahan tetap ada di dalam UUD.

> Kemudian mengenai Aturan Tambahan. Fraksi Partai Golkar mengusulkan agar Aturan Tambahan tetap dimunculkan, mengingat Aturan Tambahan itu berfungsi sebagai ketentuan akhir yang memberikan petunjuk tentang hal-hal yang pertama-tama harus dilakukan.
>
> Substansi dari aturan tersebut adalah dalam rangka memberikan jawaban terhadap pendapat para pakar yang mempertanyakan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 yang sudah di amendemen belum pernah ditetapkan, sehingga belum dapat diberlakukan. Karena itu Fraksi Partai Golkar mengusulkan agar Ayat (1) dari Aturan Tambahan ini berbunyi sebagai berikut:
>
> Ayat (1):
>
> "Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tahun 2000 menetapkan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang kedua kalinya ini sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia".
>
> Ayat (2):
>
> "Dengan ditetapkan Undang-Undang Dasar 1945 seperti termuat dalam Ayat (1), pemerintah bersama DPR dapat melaksanakan perubahan lembaga-lembaga negara sesuai dengan Undang-Undang Dasar ini secepatnya".[419]

Zain Badjeber dari F-PPP menganggap Aturan Tambahan tidak diperlukan lagi. Berikut penjelasannya.

> ... Kemudian Aturan Tambahan kami menganggap tidak perlu ada lagi. Oleh karena dengan adanya perubahan pertama itu artinya MPR sudah melakukan penetapan secara diam-diam terhadap Undang-Undang Dasar ini,

[418] *Ibid*., hlm. 216.
[419] *Ibid*., hlm. 217 - 218.

yang di dalam hukum saya kira ada yang dikenal dengan *stil zwijgen*. Secara diam-diam sudah menerima karena itu sudah melakukan perubahan pertama, jadi kita tidak mengungkit-ungkit lagi.[420]

F-KB yang diwakili Abdul Khaliq Ahmad menyatakan bahwa Aturan Tambahan sudah tidak relevan lagi.

Ketiga pasal yang lain saya kira sudah tidak relevan begitu juga dengan Aturan Tambahan, oleh karena itu maka pada bab ini atau pada topik ini maka ketentuan tentang Aturan Peralihan itu masih perlu tetapi hanya satu pasal yang saya kira bisa kita ambil sebagai satu ayat atau satu pasal yang bisa kita adopsi dan kita bisa ambil sebagai ketentuan yang tetap berlaku dalam Undang-Undang Dasar kita.[421]

F-PBB melalui Hamdan Zoelva menyatakan bahwa Aturan Tambahan dapat dihapuskan. Selain itu, Hamdan sempat menyinggung mengenai Penjelasan UUD 1945.

Kemudian mengenai Aturan Tambahan. Kami sependapat tadi dari apa yang disampaikan oleh F-PPP bahwa kita menganggap bahwa Undang-Undang Dasar ini sudah seperti apa adanya dan sudah berlaku sebagai sebuah Undang-Undang Dasar yang tetap dengan pengakuannya yang secara diam-diam itu. Jadi tidak perlu lagi ada suatu ketetapan yang resmi untuk memberlakukan Undang-Undang Dasar ini sebagaimana amanah dari Aturan Tambahan Ayat (2).

Jadi kami berpikir bahwa Aturan Tambahan ini dihapus seluruhnya dan tidak perlu lagi ada penetapan suatu Undang-Undang Dasar yang kita tetapkan sekarang ini sebagai Undang-Undang Dasar yang tetap lagi. Karena kita sudah anggap bahwa Undang-Undang Dasar yang ada sekarang ini adalah Undang-Undang Dasar yang sudah tetap.

Kemudian satu tambahan saya, sebelum kita menyelesaikan seluruh pembahasan mengenai Undang-Undang Dasar ini, apakah kita lewatkan saja bagian mengenai Penjelasan ataukah perlu kita memberikan pendapat akhir juga mengenai pendapat masing-masing kita tentang Penjelasan ini? Karena bagaimanapun juga Penjelasan ini sudah selama ini sudah dianggap suatu bagian yang tidak

[420] *Ibid*., hlm. 219.
[421] *Ibid*.

terpisahkan dari Undang-Undang Dasar ini. Kami berpikir sebelum kita menutup pembahasan secara keseluruhan mengenai Undang-Undang Dasar ini perlu juga kita semua mengajukan pendapat kita masing-masing mengenai status Penjelasan ini.[422]

Patrialis Akbar yang mewakili Fraksi Reformasi menyetujui penghapusan baik Aturan Peralihan maupun aturan Tambahan.

Pada prinsipnya Aturan Peralihan maupun Aturan Tambahan yang ada di dalam naskah asli Undang-Undang Dasar 1945, kami setuju untuk dihapuskan kecuali Aturan Peralihan Pasal II, itu tetap kita berlakukan.[423]

Harun Kamil sebagai Pimpinan Rapat menyampaikan beberapa catatan terkait dengan pembahasan Aturan Tambahan sebagai berikut.

Kemudian mengenai Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, pada intinya bahwa Aturan Tambahan itu dari yang ada yang dipertahankan cuma Pasal II dari Aturan Peralihan karena kalau pasal ini tidak ada maka peraturan-peraturan yang berlaku sekarang bisa menjadi gugur. Contohnya KUH Perdata itu belum pernah diubah sampai hari ini, contohnya yang paling gampang yang saya tahu itu. Jadi Pasal II tetap dipertahankan Aturan Peralihan dengan redaksi yang saya kira berbeda-beda.

Kemudian dibagi dua lagi, jadi terhadap pelaksanaan dari setelah berlakunya amendemen Undang-Undang Dasar 1945 yang kedua ini, ada dua. Ada yang pasal-pasal tertentu langsung segera bisa dilaksanakan, ini barangkali di lobi nanti dan ada yang dilaksanakan setelah pemilu atau tahun 2004 yang akan datang. *Nah*, ini kita rinci.

Kemudian tentang Penjelasan dari pihak F-PPP minta perlu ada semacam pendapat akhir dari fraksi-fraksi, kami mencatat tentunya karena Pembukaan juga sepertinya sudah ada konsensus dari kita bahwa mengenai Pembukaan, bentuk negara dan sistem pemerintahan tidak berubah. Penjelasan nanti kita masukkan hal-hal yang bersifat normatif dan substantif kepada pasal–pasal.

Kemudian mengenai Aturan Tambahan ada yang menyampaikan usulan bahwa sidang tahunan tahun 2000

[422] *Ibid*., hlm. 220.
[423] *Ibid*., hlm. 221.

> ini menetapkan tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 sebagai menetapkan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang kedua sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.
>
> Kemudian DPR dan Pemerintah, katakanlah diperintah atau diminta untuk menyesuaikan peraturan dari lembaga ini dengan perubahan yang dilakukan dalam Undang-Undang Dasar ini.[424]

Aturan Tambahan dibahas kembali pada Rapat PAH I BP MPR ke-51 yang berlangsung 29 Juli 2000 dan dipimpin Ketua PAH I Jakob Tobing dengan agenda Pandangan Akhir Fraksi-fraksi MPR terhadap Hasil Finalisasi Perubahan Kedua UUD 1945. F-UG yang diwakili Valina Singka Subekti mengungkapkan masih perlunya Aturan Tambahan.

> Selain aturan peralihan yang akan mengatur mengenai transisi dan pemberlakuan Undang-Undang Dasar ini maka kami menganggap perlunya dibuat aturan tambahan yang akan memuat ketentuan bagian mana yang akan berlaku, dan untuk kapan berlakunya. Gunanya ketentuan ini dibuat adalah untuk menghindari salah tafsir dan untuk kepastian hukum. Yang pasti menurut kami misalnya, yang akan berlaku setelah Pemilu 2004 adalah bagian yang mengatur mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, pemilu, dan pemilihan Presiden. Sementara bagian yang lainnya akan secara otomatis berlaku setelah disahkan oleh MPR.[425]

Namun demikian sampai akhir masa sidang PAH I BP MPR belum dapat dirumuskan kesepakatan mengenai Aturan Tambahan UUD 1945. Sehingga pembahasannya dilanjutkan pada masa Perubahan Ketiga UUD 1945.

B. Pembahasan pada Masa Perubahan Ketiga

Setelah ST MPR 2000, MPR membentuk BP MPR dan diteruskan BP MPR membentuk PAH, termasuk PAH I yang bertugas mempersiapkan rancangan perubahan UUD 1945

Terkait materi Aturan Tambahan, PAH I BP MPR menyelenggarakan rapat ke-20 yang mengagendakan dengar pendapat fraksi-fraksi MPR terhadap hasil kajian Tim Ahli PAH

[424] *Ibid*., hlm. 222 - 223.
[425] *Risalah Rapat Ke-51 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR*, 29 Juli 2000, hlm. 75.

I dan hal-hal lain yang berkaitan, pada 5 Juli 2001.

Dalam rapat tersebut, A.M. Luthfi dari Fraksi Reformasi menyampaikan hal sebagai berikut.

> Tentang Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Fraksi kami berpendapat bahwa Penjelasan tersebut adalah merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan Pembukaan maupun pasal-pasalnya. Hal ini perlu dipertegas dalam peraturan tambahan Undang-Undang Dasar 1945.[426]

Seperti halnya pada masa Perubahan Kedua, pada masa Perubahan Ketiga juga sampai berakhirnya masa sidang PAH I BP MPR belum dapat dirumuskan kesepakatan mengenai Aturan Tambahan UUD 1945. Sehingga pembahasannya dilanjutkan pada masa Perubahan Keempat UUD 1945.

C. Pembahasan pada Masa Perubahan Keempat

Setelah ST MPR 2000, MPR membentuk BP MPR dan diteruskan BP MPR membentuk PAH, termasuk PAH I yang bertugas mempersiapkan rancangan perubahan UUD 1945. Dalam masa kerja PAH I BP MPR, materi Aturan Tambahan UUD 1945 dibahas pada Rapat PAH I BP MPR ke-21 pada 28 Maret 2002, dipimpin Wakil Ketua PAH I Slamet Effendy Yusuf. Agenda rapat tersebut adalah Pembahasan Pasal 37, Aturan Peralihan dan Aturan Peralihan.

F-PPP yang diwakili oleh Ali Hardi Kiaidemak menyampaikan keterkaitan Aturan Tambahan dengan Penjelasan UUD.

> Lalu kemudian yang menjadi persoalan kita adalah Penjelasan.
>
> Di mana kita meletakkan keinginan kita untuk meniadakan Penjelasan itu? Memang kalau di dalam latar belakang sejarah, kita maklumi bersama bahwa ketika Undang-Undang Dasar ini disepakati pada 18 Agustus 1945, itu naskah yang ada itu hanya Pembukaan dan Batang Tubuh. Penjelasan tidak ada. Walaupun Profesor Soepomo telah

[426] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2001 Buku Satu*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 769.

membuatnya, Penjelasan ini yang kemarin sudah dibahas oleh Pak Zainal Arifin atau apa, yang kata yang dibahas secara ilmiah itu muatan *Hegelian*-nya itu cukup kuat di situ. Bahkan individualistisnya di situ sangat kuat, yang integralistiknya itu, yang kemudian kita jinak-jinakkan, integralistik ala Indonesia begitu. Walaupun kita lihat ide dasar dari Soepomo sendiri, ya integralistik seperti pandangan-pandangan Hegel dan Spinoza yang di sana itu *kan*? Tapi kita jinak-jinakkan waktu orde baru, integralistik ala Indonesia, begitu.

Jadi kami menawarkan dua pilihan. Jadi kita ajukan Aturan Tambahan.

Aturan Tambahan itu isinya, "Dengan perubahan ini maka Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan tidak menjadi bagian dari naskah Undang-Undang Dasar 1945." Tidak lagi menjadi bagian dari naskah Undang-Undang Dasar 1945.

Sebab, Penjelasan ini menjadi bagian dari naskah Undang-Undang Dasar ini, nanti pada orde baru. Sebab ketika pada 5 Juli 1959, Dekrit Presiden, di situ pun hanya disebut Pembukaan dan Batang Tubuh, Penjelasan tidak disebut di dalam Dekrit itu. Nanti kemudian waktu kita sudah mengikuti penataran, Pak Nadi tidak usah marah, saya juga Manggala, saya sama Pak Seto. Pak Seto ini yang menjadi tutor saya untuk menjadi Manggala BP 7. Jadi kalau salah, yang bertanggung jawab Pak Seto itu. Tapi bersyukur juga, saya juga memimpin Komisi C di Sidang MPR yang pada akhirnya meniadakan BP 7 begitu, mencabut TAP No. IV itu kan. Jadi *balance*.

Atau yang kedua, cara yang barangkali mungkin kita melakukan sebuah restrukturisasi atau upaya menjadi satu naskah Undang-Undang Dasar ini. Sehingga ketika Undang-Undang Dasar ini menjadi satu naskah, lalu tidak punya lagi penjelasan. Jadi tidak eksplisit kita menyebut penjelasan itu. Karena memang dalam Undang-Undang Dasar yang semestinya, sampai Dekrit itu, tidak menyebut-nyebut penjelasan itu.

Ini sebuah pemikiran alternatif pada kami, antara pengadaan sebuah Aturan Tambahan atau membuat penyatuan naskah keseluruhan ini, yang sehingga naskah yang resmi yang kita terbitkan itu sudah tidak ada Penjelasan. Tetapi, tentu itu tidak bisa dilakukan dengan

> lobi-lobi di Denpasar atau di Bogor, atau di mana? Tapi itu harus dalam sidang formal daripada Majelis. Ini sebuah renungan, Ketua.[427]

M. Hatta Mustafa yang mewakili F-UD mengungkapkan pendapatnya mengenai Aturan Tambahan yang bisa terkait dengan keberadaan TAP MPR.

> Kemudian, saya sepakat bahwa Tap-Tap MPR yang begitu banyak tadinya, kalau MPR kita ini tinggal *joint session*, walaupun di situ misalnya ada TNI/Polri-nya karena sudah masuk tapi di-*joint session* baru bisa hadir. Tap-Tap MPR yang tadi istilahnya menggantung itu bagaimana pemberlakuannya? Ini juga banyak peraturan-peraturan yang perlu kita teliti untuk bagaimana, apa ini akan masuk dalam Aturan Peralihan atau di dalam Aturan Tambahan?
>
> Dan mengenai Penjelasan, saya sepakat bahwa itu perlu dirumuskan bahwa tidak berlakunya kalau di sini ada Ketentuan Penutup perubahan Undang-Undang Dasar ini disahkan pada tanggal sekian dan Penjelasan tidak berlaku lagi. Mungkin itu bagian dari Ketentuan Penutup, apa mau dibuat satu pasal lagi, kami dari Utusan Daerah tidak keberatan.[428]

Agun Gunandjar Sudarsa dari F-PG menyampaikan pendapatnya agar Aturan Tambahan memuat mengenai keberadaan MPR.

> Kemudian, yang berikut juga, yang seyogianya juga dimunculkan berikutnya adalah menyangkut masalah Aturan Tambahan. Di Aturan Tambahan secara prinsipiil yang mungkin harus dimuat, dituangkan di dalam Perubahan Keempat ini. Menurut pendapat kami, bagaimana mengimplementasikan, mengagendakan Aturan Peralihan itu? Ketika Aturan Peralihan itu dibuat seperti yang tadi sudah diutarakan maka Aturan Tambahan inilah yang melengkapinya. Melengkapi itu dalam bentuk format agenda.
>
> Agenda itu semacam ada limitasi waktu, apakah akan kita berikan kesempatan enam bulan seperti dalam ketentuan

---

[427] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Dua*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MK RI, 2009), hlm. 142 - 143.

[428] *Ibid*., hlm. 145.

Undang-Undang Dasar yang lama, atau kita memberikan lebih cepat dari enam bulan atau mungkin lebih lambat dari enam bulan. Atau ingin tetap seperti enam bulan. Dengan memberikan skala agenda itu melalui penugasan.

Satu, terhadap MPR, menurut saya juga harus tetap ada di Aturan Tambahan Pak, yaitu tentang keberadaaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 ini, yang memang konstruksinya itu terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD.

Saya, artinya disetujui tidak disetujui, itu persoalan nanti Pak. Itu yang menurut saya harus juga diatur di sini, begitu, DPR dan DPD itu. Dalam Aturan Tambahan itu. Karena tidak mungkin tidak ada agenda yang jelas terhadap DPR dan DPD. Apakah memang kita ingin selesaikan nanti setelah 2004, atau mungkin sebelum 2004, perangkat itu sudah selesai.

Jadi, ketika Sidang Umum hasil Pemilihan Umum 2004, MPR yang bersidang itu, itu sudah memiliki sebuah Ketetapan MPR yang diproduk oleh MPR sekarang kita ini. Jadi bentuknya mungkin apakah Ketetapan MPR tentang mekanisme kerja, tata tertibnya dan sebagainya-lah, apa lembaga, alat-alat perlengkapan itu harus sudah dipikirkan.

Lalu, bagaimana hubungan, *connection* antara DPR dan DPD dalam melakukan fungsi-fungsi legislasinya masing-masing. Itu harus diatur.

Dan kedua, dalam aturan tambahan ini juga harus ditugaskan kepada Presiden dan DPR, untuk menyelesaikan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan perubahan ini.

Yang ketiga, mungkin saya setuju, kalau apabila terhadap MPR sudah jelas, terhadap Presiden, dan DPR sudah jelas. Mungkin juga perlu terhadap, penugasan terhadap Presiden. Karena dia yang menjalankan kekuasaan pemerintahan negara dalam bentuk peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang.[429]

Jakob Tobing dari F-PDIP berpandangan sebagai berikut.

Kemudian, adalah yang menyangkut Aturan Tambahan.

[429] *Ibid*., hlm. 152 - 153.

Aturan Tambahan, saya pikir formal harus dinyatakan sesuatu. Jadi, jangan seolah-olah terlupa, dinyatakan saja sesuatu bahwa memang itu tidak lagi diperlukan yang lama. Kalau ada yang baru, itu bisa kita bicarakan, tapi sepanjang ini, kami tidak lihat. Dan usul dari teman-teman dari berbagai fraksi kelihatannya hal-hal yang diperlukan di samping yang ada di pasal-pasal bisa ditampung dalam Aturan Peralihan.[430]

Andi Matalatta dari F-PG menyampaikan beberapa hal terkait dengan Aturan Tambahan sebagai berikut.

Kemudian yang ketiga, Aturan Tambahan.

Yang ada dalam pikiran kami. Aturan tambahan ini sama juga dengan semangat Undang-Undang Dasar 1945, aslinya adalah *follow up* apa yang harus kita lakukan sesudah amendemen yang keempat ini berlaku. Sebelum ke sini ada satu hal yang lupa di dalam Aturan Peralihan. Selain *bridging* yang saya katakan tadi dicantumkan koridornya. Mungkin di sini pulalah posisi sementara TNI kalau kita sepakat TNI masih ada sampai 2009 untuk dicantumkan.

Begitu saya sebut TNI/Polri, Pak Harun Kamil melihat saya. Tidak, yang saya maksud di sini TNI. Lalu Aturan Tambahan, Aturan Tambahan ini yang ada dalam pikiran kami adalah *follow up* sesudah amendemen keempat, apa yang harus kita lakukan. Kalau bahasa Undang-Undang Dasar aslinya mengatakan enam bulan sesudah itu begini enam bulan. Kalau kita memakai target waktu Pemilu Umum 2004 yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar ini maka barangkali bagus untuk kita pertimbangkan di dalam aturan tambahan ini dipatok di situ. Bahwa menugaskan kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengambil langkah-langkah pelaksanaan Undang-Undang Dasar ini, artinya membuat undang-undangnya dan dilaporkan kepada MPR pada Sidang Tahunan 2003, Pak. Sehingga kita bisa melihat sejauh mana perkembangan ini bisa tercapai. Sehingga muara pemilu 2004 bisa tercapai.

Dengan demikian, kalau dalam Sidang Tahunan 2003 nanti laporan pelaksanaan kegiatan lembaga-lembaga tinggi negara ditiadakan, ini agenda yang terpenting.

[430] *Ibid*., hlm. 162.

Kemudian, yang berikutnya, di dalam naskah asli tidak ada ketentuan penutup. Tapi seandainya kita ingin menyatakan sebuah deklarasi mengenai posisi Penjelasan maka barangkali di sinilah dicantumkan. Entah aturan penutup entah ketentuan penutup. Di situ dikatakan bahwa Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 ini sebagaimana termuat dalam Berita Negara bulan Februari Pak Seto ya? Berita Negara Nomor 2 Tahun 1946 apakah mau dinyatakan tidak berlaku atau dianggap merupakan bukan lagi bagian dari Undang-Undang Dasar ini terserah kita mau pakai. Tetapi, saya kira di situlah dinyatakan.

Dan menyambung apa yang dikatakan Pak Dijarto mengenai komitmen kita untuk meniadakan Penjelasan, termasuk penjelasan umum. Tapi kompensasinya adalah mengangkat bagian-bagian penjelasan yang bersifat normatif ke pasal-pasal.

Saya kira perlu untuk kita *review* kembali. Apakah sudah termasuk atau tidak? Tapi barangkali yang perlu kita pahami bersama bahwa ketentuan-ketentuan normatif yang diangkat menjadi bagian dari pasal, tentu tidak seluruhnya. Hanya yang sesuai dengan perubahan yang kita lakukan. Kalau Penjelasan itu memuat bersifat normatif, tapi tidak sesuai lagi dengan perubahan yang dilakukan, tentu barangkali tidak layak untuk kita angkat di dalam pasal-pasal.

Jadi, itu saja ukurannya, Pak. Normatif, tapi sesuai dengan perubahan. Kalau normatif tapi tidak sesuai dengan perubahan, ya tentu tidak akan dimasukkan. Lalu, saya tertarik apa yang disampaikan oleh Pak Ali Hardi Kiaidemak, kemana Pak Ali Hardi, Pak? Direkam saja nanti Sekretariat, dan diperdengarkan kepada Pak Ali Hardi, ya. Kelihatannya main-main Pak, apa yang disampaikan Pak Ali Hardi.

Bagaimana kita memposisikan perubahan yang terakhir ini? Apakah perlu, tadi dipakai istilah "penyisiran ulang", ya? Penyisiran ulang baik amendemen satu, dua, tiga, dan empat. Saya kira patut untuk kita pikirkan. Dan untuk penyisiran ini, sekali lagi ini penyisiran tidak mengubah makna. Mungkin memang perlu dibantu oleh sebuah tim yang mengerti penulisan, ini kan masalah penulisan saja. Cuma kalau itu mau dilakukan *kayaknya* waktu kita masih sempat atau tidak?

> Kita lihat hal-hal lain yang menyangkut penulisan akan dilaksanakan secara seksama dan dalam tempo yang sesingkat-singkatnya, sesuai dengan prosedur dan ketentuan-ketentuan yang ada.[431]

F-KB yang diwakili oleh Yusuf Muhammad menyampaikan bahwa fraksinya menerima substansi Aturan Tambahan.

> Yang terakhir saya kira, yang berkaitan dengan Aturan Tambahan.
>
> Aturan Tambahan ini, tadi ada usulan pasal baru, Pasal 38. Saya kira kalau proses sinkronisasi dan pengandaian-pengandaian itu nanti sudah selesai, usulan Pasal 38 itu menurut saya sangat kecil kebutuhannya. Itu *kan* antisipasi ketika asumsi kita terhadap rumusan-rumusan yang tidak selesai itu. Ketika sudah selesai saya kira nanti itu tidak diperlukan atau bisa kita lihat lagi kebutuhannya sesudah rumusan-rumusan itu diselesaikan.
>
> Barangkali itu yang bisa disampaikan. Aturan Tambahan, kami berpendapat substansi yang disampaikan oleh teman-teman sebagai kebutuhan yang tidak terelakkan, kita bisa menerimakan.[432]

Amidhan dari F-PG berpandangan sebagai berikut.

> Kemudian yang terakhir yang ingin saya tambahkan di sini ialah di dalam rancangan ini Aturan Tambahan itu tidak ada lagi. Yang ada Ketentuan Penutup. Jadi, berarti Ketentuan Penutup ini mengganti Aturan Tambahan itu, mungkin....
>
> Sudah diperbaiki. Oh, begitu, maksud saya kalau tidak ada harus kembalikan. Karena sistem kita adendum yang menyisipkan dan menambahkan, kenapa dihilangkan. Untuk itulah saya menyarankan seperti tadi disarankan rekan se-Fraksi saya, pada Aturan Tambahan itu dimasukkan *follow-up* daripada pelaksanaan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ini.[433]

Sementara itu, Rully Chairul Azwar dari F-PG menyampaikan pendapat untuk tetap mempertahankan Aturan Tambahan.

> Ketiga, mungkin yang berkaitan dengan aturan peralihan.

---

431 *Ibid.*, hlm. 165 - 166.
432 *Ibid.,* hlm. 169.
433 *Ibid.*, hlm. 174.

Di sini kami ingin memikirkan yang lain bahwa aturan mengenai peralihan ini fungsinya sementara belum diatur yang baru, itu dipakai untuk mengatur. Jadi hal-hal yang tadi kami sependapat saya pikir aturan tambahan perlu dihidupkan kembalilah, ada beberapa *content* di sana termasuk rumusan lama mengenai tambahan anggota MPR. Karena memang rumusan ini sudah tidak cocok lagi, memang itu dulu masih huruf miring mengenai TNI/Polri. Tetapi ada pemikiran apakah tidak semua dimasukkan nanti diaturan tambahan, kan tambahan banyak yang perlu kita atur.

Tadi kita melihat bahwa ada lembaga-lembaga yang dalam peralihan memang yang lama tetapi belum berfungsi, yang lama, yang baru belum ada itu masih bisa berlaku sampai dibentuk. Tetapi sebaliknya ada lembaga-lembaga yang sudah dibentuk oleh Konstitusi tetapi belum bisa berlaku, ini yang terbalik dari itu yang memang kelihatannya belum diatur.

Jadi kalau perdebatan mengenai MPR saya pikir tidak ada masalah karena Pasal I dari Aturan Peralihan bisa dipakai bahwa MPR bentuk apa ini kita tidak permasalahkan yang penting kewenangan MPR masih berlaku untuk melakukan amendemen.

Walaupun kita tahu MPR bentuk baru tahun 2002 akan diputuskan DPD dan DPR adalah bagian dari MPR misalnya. Tetapi DPD sendiri belum ada, berarti MPR itu apa? Berarti MPR itu tidak usah kita permasalahkan bentuknya seperti apa, karena Aturan Peralihan Pasal 1 sudah mengatakan bahwa badan-badan yang ada masih bisa berlaku selama perubahan itu dibutuhkan.

Tetapi DPD-nya sendiri kami menganggap penting itu perlu diberikan suatu penegasan bahwa dia terbentuk setelah 2004. Kalau saya pikir, di Aturan Tambahan itu perlu ada. Sehingga tidak membuat kita bertanya bahwa DPD dipaksa setelah dibentuk. Aturan Tambahan perlu memang, DPD dibentuk di tambahan 2004. Dengan demikian ini menghapus spekulasi bahwa MPR yang sekarang adalah MPR yang perlu DPR dan DPD dengan adanya Aturan Tambahan yang menetapkan dimana DPD itu akan dibentuk.

Untuk Mahkamah Konstitusi, saya pikir itu dengan Komisi Yudisial, ya posisinya memang segera dibentuk sebetulnya, tidak ada masalah. Oleh Karena itu perlu ada penugasanlah

kepada Presiden untuk melakukan itu bersama DPR.

Saya pikir klarifikasi untuk hal yang berkaitan dengan Aturan Tambahan tadi, kami menganggap perlu itu, bahwa perlu dan tambahan justru banyak mengatur hal-hal memang kita anggap selama ini baru tetapi belum bisa berjalan. Di peralihan kita menempatkan posisi yang lama masih berjalan tetapi konstitusi itu sudah ada perubahan, tetapi belum dibuat aturan lanjutnya.[434]

Dalam Rapat Tim Perumus (Lanjutan 2) yang dipimpin oleh Harun Kamil pada 5 April 2002, muncul beberapa pendapat mengenai Aturan tambahan. Slamet Effendy Yusuf dari F-PG menyampaikan pendapat agar hakikat dari Pembukaan UUD 1945 diletakkan dalam Aturan Tambahan.

Ada dua hal yang ingin saya sampaikan tentang catatan rapat itu. Jadi, yang pertama mengenai *substance*-nya, kemudian yang kedua mengenai penempatan. Atau sebelum itu saya awali mengenai kedudukan catatan ini. Jadi, memang catatan ini tadi disebut oleh Saudara Ketua, tetapi memang sebaiknya tidak dicampur dengan yang sudah jadi putusan. Jadi, di lembar yang lain sajalah, saya kira begitu.

Yang pertama adalah hakikat Pembukaan. Di sini, disebutkan bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, adalah pernyataan kemerdekaan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang hanya terjadi sekali dalam sejarah dan oleh karena itu, tidak dapat diubah. Jadi, yang pertama *substance*-nya, saya hendak mengatakan bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bahwa dia bagian dari pernyataan kemerdekaan, betul, bagian. Karena pernyataan kemerdekaan itu yang pertama-tama dan formal dinyatakan adalah Proklamasi. Karena itu kalau mau dinyatakan sebagai pernyataan kemerdekaan, Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai rangkaian dari Proklamasi, sebagai kesatuan dengan proklamasi. Sebagai, jangan pakai rangkaian lagi kalau di sini, sebagai kesatuan dengan proklamasi, merupakan pernyataan kemerdekaan bangsa, penyadaran dasar dan seterusnya. Jadi itu yang mengenai *substance*-nya. Sebab kalau kita hanya menyebut Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, justru relevansinya adalah seperti apa, yang banyak

[434] *Ibid.,* hlm.184.

diperjuangkan oleh Pak Lukman tadi. Itu lebih relevan karena aslinya memang dari sana, kecuali diubah pada alinea yang berkaitan dengan tujuh kata itu.

Karena itu, kalau kita mau bicara hakikat, mari kita bicara hakikat yang formal saja. Bahwa secara formal negeri ini berdiri adalah tidak tanggal 17, melalui proklamasi. Pada tanggal 18 Agustus membuat konstitusi yang ada pembukaannya, dan di dalam pembukaan juga ada pernyataan kemerdekaan. Karena itu, harus disebut secara bersama-sama. Sebab kalau tidak bersama-sama penyebutannya dengan proklamasi, seolah-olah pernyataan kemerdekaan itu baru muncul sejak tanggal 18. Walaupun ada teori bahwa tanggal 18 itu, maknai saja sebagai awal dan sama dengan 17. tapi tidak bisa, fakta sejarah tanggal 17 dan 18 itu berbeda. Tanggal 17 ada proklamasi, di situ Negara Republik Indonesia saya kira diproklamasikan kemerdekaannya berdiri pada waktu itu secara formal negara bangsa yang merdeka. Kemudian pada tanggal 18 Agustus dibuat konstitusi yang di dalamnya ada pembukaan yang tadi saya katakan mengandung banyak prinsip, begitu. Itu yang pertama mengenai *substance* dari hakikat pembukaan itu.

Kemudian yang kedua, mengenai penempatan. Saya belum ingin berpendapat, apakah perlu ditempatkan di sini atau tidak. Tapi mari kita pertimbangkan mengenai masalah pembukaan ini. Jadi, ya tadi sudah disepakat Pak Jakob, bahwa ini, itu, dipisah dari kertas ini.

Jadi oleh karena itu, saya kira mengenai penempatan di dalam, apakah ada Peralihan atau barangkali Aturan Tambahan, mari kita pikirkan dengan baik-baik. Apakah pernyataan itu memang sedemikian pentingnya untuk dinyatakan seperti itu. Tapi satu hal yang perlu dicatat adalah bahwa kita semua sudah sama tekadnya, tidak akan mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 itu. Itu sudah sama tekadnya.

Bagaimana tekad itu dimunculkan? Kalau saya melihat memang paling mungkin adalah pada Aturan Tambahan. Pada Aturan Tambahan, bukan pada Aturan Peralihan. Pasal baru juga saya kira aneh, jadi oleh karena itu menurut saya lebih baik pada Aturan Tambahan kalau memang kita mau masukkan. Tapi kalau kita mau percaya kepada komitmen

> bangsa, ya sudah itu tidak jadi objek, perubahan dengan tidak ada di dalam pengaturan pada Pasal 37, ya berarti tidak menjadi objek perubahan. Jadi, kita percaya saja pada itikad baik bangsa ini.[435]

Hatta Mustafa dari F-UD mengusulkan agar Penjelasan diletakkan di Aturan Tambahan.

> Kemudian soal penjelasan. Menurut saya penjelasan ini, entah formulasinya bagaimana, ditetapkan di dalam Aturan Tambahan saja, jangan dalam Aturan Peralihan. Karena kalau Peralihan itu, barangkali dia tidak akan berlaku lebih lama. Tapi kalau di dalam Aturan Tambahan, bisa dilihat sebagai dokumen yang lama nantinya.[436]

Agun Gunandjar Sudarsa dari F-PG menyampaikan pendapat agar penugasan Presiden dan DPR diatur dalam Aturan Tambahan.

> Kemudian itu saja, yang hal-hal lain, seperti masalah penugasan kepada Presiden, DPR dan lain sebagainya, saya pikir itu bukan di Aturan Peralihan, tapi itu lebih tepat di Aturan Tambahan. Bahkan, mungkin akan lebih tepat kalau seperti posisi penjelasan, posisi ketetapan-ketetapan yang bertentangan mungkin bisa dalam Aturan Tambahan ini menugaskan kepada Majelis, dalam kurun waktu tertentu untuk melakukan langkah-langkah membuat putusan-putusan dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang Dasar ini. Contohnya mungkin dia akan mengeluarkan putusan tentang Tap mana yang tidak berlaku dan lain sebagainya. Termasuk posisi penjelasan, mungkin dia akan dibuatkan dalam putusan begitu, tentang penjelasan bagaimana.[437]

Sementara itu, Andi Mattalatta dari F-PG menyetujui usul yang dikemukakan oleh Agun Gunandjar Sudarsa.

> Kemudian yang kedua, Aturan Tambahan, saya meniru apa yang ada di pikiran para pendiri Republik. Ini adalah langkah-langkah lanjutan dan langkah ini saya kira juga tidak perlu untuk banyak kita cantumkan, cukup cantumkan satu, menugaskan kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengambil langkah-langkah pelaksanaan Undang-Undang Dasar ini dan dilaporkan pada Sidang Tahunan MPR yang akan datang pada tahun 2003. Jadi,

[435] *Ibid*., hlm. 411 -412.
[436] *Ibid*., hlm. 426.
[437] *Ibid*., hlm. 429.

> di situlah dilaporkan, Presiden bersama DPR melaporkan rencana pembentukan Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Undang-Undang Pemilu dan lain sebagainya. Itu adalah Aturan Tambahan.[438]

Sementara itu, J.E. Sahetapy dari F-PDIP mengusulkan agar butir 1 dan 8 usulan Harjono dimasukkan dalam Aturan Tambahan.

> Kemudian kalau mau dipakai Aturan Tambahan, Aturan Tambahan itu bisa dirumuskan sedemikian rupa, bahwa MPR menugaskan kepada DPR atau MPR menugaskan kepada Badan Pekerja PAH I ini, untuk menyiapkan semua produk hukum yang menyangkut, misalnya pencabutan, pengubahan dan seterusnya. Dan lagi, mungkin menyiapkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan, kalau itu dikehendaki atau diserahkan kepada Pemerintah bertalian dengan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Jadi tidak dimasukkan di dalam, kalau boleh saya pinjam istilah Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 ini. Tapi menyusul, suatu apa, semacam inventaris yang bisa nanti bagaimana disusun sedemikian rupa, itu menjadi kelengkapan amendemen ini. Tapi saya juga ingin usul supaya kita pikirkan konstruksi yang bagaimana? Sebab tidak mungkin Amendemen 1, 2, 3 itu dan ke-4 itu, melalui Tap. Tap-nya itu sendiri, kedudukan yuridisnya dibawah Undang-Undang Dasar, bagaimana Tap itu harus mau mengundangkan Amendemen 1, 2 dan 3 itu kontradiksi, *in adjipto* itu, bukan *kontradiksi interminius* lagi.
>
> Jadi singkatnya butir 1 dari pada pemikiran Pak Harjono, butir 1 dan butir 8 itu bisa dimasukkan dalam Aturan Peralihan, Aturan Tambahan itu menugaskan DPR atau menugaskan Badan Pekerja PAH I ini untuk mempersiapkan segala sesuatu.[439]

Patrialis Akbar dari F-Reformasi mengusulkan agar materi dalam Perubahan Ketiga seperti adanya lembaga negara baru perlu diatur dalam Aturan Tambahan.

> ... Sedangkan dalam perubahan ketiga itu memang harus banyak kita kategorikan di dalam Aturan Tambahan. Kenapa? Pertama, ada lembaga-lembaga resmi yang di situ belum kita buat sehingga dia tidak bisa dilakukan.

[438] *Ibid*.
[439] *Ibid*., hlm. 432.

> Yang kedua, ada lembaga-lembaga resmi yang kita berikan minimalisasi waktu kapan harus di lakukan itu kita masukkan dalam Aturan Tambahan. Misalnya mengenai keberadaan Mahkamah Konstitusi kita sudah punya program, kita tegaskan disini.
>
> Kemudian mengenai Komisi Yudisial, kemudian ada juga hal-hal yang hanya baru bisa diberlakukan setelah Pemilihan Umum yang akan datang, misalnya berkaitan dengan masalah pertanggungjawaban Presiden, misalnya impeachment Presiden, karena ini kita sudah bicara tentang masalah pemilihan Presiden semurni yang kita rumuskan di sini, *automatically* tidak bisa kita lakukan pada saat sekarang ini, mari kita inventaris dulu, kita pilah-pilah dulu materi ini, baru kita bicara masalah nanti mana yang masuk Aturan Peralihan, mana yang masuk Aturan Tambahan, itu besarannya.[440]

Sedangkan, F-PG melalui Agun Gunandjar Sudarsa menugaskan kepada MPR untuk mengambil keputusan-keputusan dalam rangka merealisasikan terbentuknya badan-badan dan lembaga baru.

> Lalu, kalau ditanyakan bagaimana detailnya dengan masalah keberadaan lembaga-lembaga yang sudah berlaku dalam Undang-Undang Dasar perubahan sebelumnya. Dengan rumusan di Ketentuan Peralihan itulah bunyinya seperti apa? Kalau bunyinya mengatakan bahwa segala sesuatu yang ada masih tetap berlaku, sebelum yang baru diadakan menurut Undang-Undang Dasar ini, sudah, tidak ada Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial itu belum ada. Tapi kita tidak boleh tidak punya agenda untuk mempercepat pelaksanaan Undang-Undang Dasar ini. Itu yang menurut hemat kami bisa masuk dalam Aturan Tambahan, menugaskan kepada Majelis untuk mengambil keputusan-keputusan dalam rangka merealisasikan terbentuknya badan-badan dan lembaga tadi. Saya pikir selesai, Pak.[441]

Sementara itu, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mengemukakan usul agar wewenang MPR dimasukkan dalam Aturan Tambahan.

> Khusus menyangkut wewenang MPR, saya ingin

[440] *Ibid*., hlm. 437.
[441] *Ibid*., hlm. 440.

> mengusulkan ini, nanti bisa dimasukkan dalam Aturan Tambahan, yang kurang lebihnya itu adalah, selama MPR menurut Undang-Undang Dasar ini belum dibentuk, artinya MPR sesuai dengan yang kita putuskan nanti, dalam perubahan ke-4 nanti itu belum terbentuk maka menugaskan kepada MPR yang ada, artinya MPR yang sekarang ini, untuk membuat keputusan berkenaan dengan berbagai Ketetapan MPR yang masih berlaku dan yang masih diperlukan, serta membuat Peraturan Tata Tertib MPR menurut Undang-Undang Dasar ini. Artinya dalam masa transisi sebelum terbentuknya MPR, sesuai dengan Undang-Undang Dasar ini hasil perubahan ke-4 nanti maka MPR yang ada sekarang ditugaskan.[442]

Sama halnya dengan Lukman Hakim Saifuddin, Ali Hardi Kiaidemak dari F-PPP mengusulkan agar wewenang MPR yang belum berjalan diatur dalam Aturan Tambahan.

> Persoalan kita, kalau Pasal I itu, itu mencakup seluruh badan-badan negara dan peraturan-peraturan yang ada *kan*, termasuk Tap-Tap MPR yang ada itu, itu peraturan. Jadi Peraturan Perundang-undangan itu *kan*, mulai dari Undang-Undang Dasar, Tap MPR, Undang-undang, Perpu, dan seterusnya. Jadi hal-hal yang berkaitan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar ini yang memang itu menjadi kompetensi sebuah Undang-Undang, termasuk pengaturan mengenai DPD, akan mengubah Undang-undang Pemilu, undang-undang Susduk, undang-undang yang berkaitan dengan Mahkamah Konstitusi, dan seterusnya, itu dengan sendirinya dia *kan* akan jalan.
>
> Dan sambil menunggu itu, misalnya kompetensi Mahkamah Konstitusi di bidang *judicial review*, itu dilaksanakan berdasarkan Tap MPR yang ada, yang masih berlaku selama belum diatur lebih. Sehingga yang menjadi problem, ketika Pasal 1 ini sudah bisa menjawab semua lembaga negara yang kami sebutkan tadi. Ya memang dalam Peraturan Peralihan ini, sukar kalau kita sebut satu perubahan, satu begitu. Tinggal persoalannya kan persoalan MPR. Persoalan MPR apabila ada hal-hal yang memang masih memerlukan tugas dari MPR, maka itulah yang diperlukan, dicarikan jalan keluarnya. *Toh* semua kalau Undang-undang ini DPR akan memacunya, ya memang akan selesai. Apalagi kalau kita membatasi waktu.

[442] *Ibid*., hlm. 442.

> Pengalaman yang lalu, ketika Panitia Persiapan Kemerdekaan membatasi enam bulan sesudah perang Asia Timur Raya, itu *kan* yang menjadi alasan Harun Al Rasyid sehingga mengatakan bahwa Undang-Undang Dasar ini belum pernah sah. Karena kita memberikan batasan waktu, tapi kalau dengan Pasal 1 ini *kan* dia berlaku tidak terukur waktunya. Umpama DPR-nya *mandek*, dia masih berlangsung terus. Dan ternyata *kan* selama ini berlaku dengan Aturan Peralihan yang *simple* seperti itu yang digunakan oleh Undang-Undang Dasar 1945, kemudian diundangkan oleh RIS, kemudian digunakan oleh Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950, kan berlangsung terus negara ini.
>
> Jadi memang, hanya yang perlu dipersoalkan adalah MPR yang karena ketentuan Undang-Undang Dasar ini hanya membatasi pada tiga tugas pokok tadi. Sehingga perlu diberi Aturan Tambahan dia untuk mengisi keperluan-keperluan, selama belum berjalan semua aturan Undang-Undang Dasar yang kita tentukan ini.[443]

Dalam Rapat Uji Sahih yang diselenggarakan pada 16 Mei 2002, muncul beberapa pendapat mengenai Aturan Tambahan. Dimyati menyarankan untuk mengubah redaksional kata pada 'Aturan Tambahan'.

> Kemudian mengenai Aturan Tambahan. Menyangkut itu sebaiknya sampai kata 'dengan' dihapus, diganti dengan "Utusan Tentara Nasional Indonesia dan Utusan Kepolisian Negara Republik Indonesia diangkat menjadi anggota MPR paling lama sampai tahun 2009".
>
> Yang ayat keduanya, 'Dewan Perwakilan Rakyat dan...', bukan bersama tapi 'dan Presiden bersama-sama membentuk Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi selambat-lambatnya...', jadi dalam waktu itu dicoret 'selambat-lambatnya satu tahun sejak Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar ini disahkan dan ditetapkan'.[444]

Pembahasan mengenai Aturan Tambahan masih terus berlanjut hingga Rapat *Pre Review* dan *Review* PAH I BP MPR yang dipimpin oleh Harun Kamil pada 27 Mei 2002. I Dewa Palguna dari F-PDIP menyampaikan pendapatnya agar komposisi anggota MPR dari TNI/Polri diatur dalam Aturan

[443] *Ibid.,* hlm. 447.
[444] *Ibid.*, hlm. 698.

Tambahan.

> Yang pertama, mengenai komposisi keanggotaan MPR. Seluruh peserta menghendaki tidak ada lagi Utusan Golongan. Karena hal itu dinyatakan akan melanggengkan lembaga pengangkatan. Kemudian, namun demikian mengenai keberadaan atau nasib TNI/Polri di MPR itu, disarankan untuk masuk di Aturan Tambahan.[445]

Rapat PAH I BP MPR ke-32 diselenggarakan pada 24 Juni 2002 dengan agenda Pembahasan dan Sinkronisasi Rancangan Perubahan UUD 1945, pasal-pasal Aturan Tambahan dikemukakan dan pembahasannya sering bercampur dengan pembahasan Aturan Peralihan.

Harun Kamil ketika membuka rapat menyampaikan, "Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan ini mungkin masih ditambah dengan materi baru yang akan dipikirkan lebih lanjut."[446]

Memulai perdebatan, Agun Gunadjar Sudarsa dari F-PG berpendapat terkait dengan norma Aturan Tambahan yang rancangannya telah dirumuskan kemungkinan lebih tepat merupakan norma Aturan Peralihan.

> Kemudian yang kedua, menyangkut masalah Aturan Tambahan bahwa pada hakikatnya yang dimaksud dengan Aturan Tambahan adalah sebuah aturan-aturan yang memang berbeda dengan menyangkut masalah Aturan Peralihan. Oleh karena itu, kami juga mempertanyakan kembali walaupun ini mungkin menjadi kesepakatan, tapi mari kita coba renungkan kembali. Seperti Aturan Tambahan pada Ayat (2) tentang keberadaan Mahkamah Konstitusi. Pertanyaan kami adalah apakah tidak tepat dan tidak pas kalau menyangkut masalah Mahkamah Konstitusi
>
> itu juga menjadi bagian daripada Aturan Peralihan? Aturan Peralihan yang semula ada di Aturan Tambahan itu dipindahkan menjadi di Aturan Peralihan? Pertimbangannya adalah karena ini adalah tidak jauh berbeda dengan perubahanperubahan konstruksi lembaga tinggi negara

[445] *Ibid*., hlm. 889.

[446] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2000 Buku Tiga,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 350.

Mahkamah Agung yang kita miliki, karena ini juga akan berimplikasi tentang masalah Mahkamah Konstitusi ini.

Berkenaan dengan masalah peralihan, saya mengatakan dengan peralihan, kenapa? Karena juga akan timbul gugatan pertanyaan bagaimana dengan undangundang tentang Mahkamah Agung, Undang-Undang No.14/1985 yang sudah berlangsung selama ini, yang pada hari ini di Komisi II sedang dalam proses pemilihan Hakim Agung tetap menggunakan Undang-Undang No.14 Tahun 1985 ini.

Ini adalah ketentuan yang sebetulnya harus diatur di dalam Aturan Peralihan, bukan di Aturan Tambahan. Ada pun yang masuk di Aturan Tambahan menurut pendapat kami adalah mungkin bisa menampung gagasan pemikiran yang berkembang ketika kita membicarakan Pasal 37. Kita pernah membicarakan Pasal 37 khususnya di Ayat (5) tentang proses pengambilan putusan untuk menyangkut masalah bentuk negara dan juga menyangkut masalah perdebatan, yang kita perdebatkan menyangkut masalah Pembukaan. Oleh karena itu, kami mungkin lebih berpendapat masalah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bentuk Negara kesatuan, mungkin akan lebih cocok lebih tepat kalau pengaturan tentang kedua substansi tersebut kita bicarakan di dalam Aturan Tambahan.[447]

Ketut Astawa dari F-TNI/Polri mengusulkan beberapa hal sebagai berikut.

Kemudian, mengenai Aturan Tambahan Ayat (1), kita memang sudah sepakat untuk mencantumkan Ayat (1):

"Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar ini ditambah dengan Utusan Tentara Nasional Indonesia dan seterusnya".

Kita sudah sepakat untuk mencantumkan dalam Aturan Tambahan. Namun demikian, setelah menerima masukan dari berbagai pihak, utamanya satu *reasoning* bahwa sebenarnya Undang-Undang Dasar ini untuk jangkauan jauh ke depan, bukan sampai hanya 2009 saja. Berkaitan dengan itu, maka perlu kita pertimbangkan lagi keberadaannya di sini. Walaupun mengenai adanya sebagai anggota MPR di mana Utusan Tentara Nasional

[447] *Ibid*., hlm. 352.

> Indonesia dan Utusan Kepolisian karena itu paling lama sampai tahun 2009 sudah ditetapkan di dalam Tap VII. Maka, kiranya perlu kita pertimbangkan untuk tidak kita masukan saja, tetapi dengan tetap bahwa Tap VII sudah demikian bunyinya. Nanti silakan saja nanti Paripurna untuk mengambil keputusan mengenai hal itu. Tetapi supaya jangan terganggu di mana Undang-Undang Dasar ini jangkauannya jauh ke depan tidak hanya sampai 2009, maka Ayat (1) ini untuk kita pertimbangkan tidak kita masukkan, tetapi Tap VII tetap. Terima kasih.
>
> Kemudian selanjutnya mengenai Ayat (3) dengan disahkannya perubahan keempat Undang-Undang Dasar ini, Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan tidak berlaku lagi. Penjelasan tidak ada, padahal kami dari aspirasi masyarakat, banyak hal-hal yang belum jelas. Oleh karena itu, maka perlu kita bahas mengenai kaitan Tap MPR sejauh mana masih memungkinkan. Kalau tidak adanya Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, masih bisa ditampung di dalam Ketetapan MPR, karena MPR tetap mempunyai untuk Pasal 3 kewenangan untuk menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar. Jadi, kemungkinan supaya jangan terlanjur kevakuman penjelasan-penjelasan yang tidak bisa kita tampung, tetapi bisa kita perjelaskan mengenai Tap. Tetapi diskusi ini tentunya nanti dalam kaitan dengan peraturan-peraturan yang masih bisa berlaku, yang mungkin membutuhkan waktu dan persepsi yang sama di antara kita semua.[448]

Soetjipto dari F-UG berpendapat terkait dengan usul Ketut Astawa.

> Lalu mengenai Aturan Tambahan. Sebenarnya kita-kita, yang terutama kita Utusan Golongan, tadi merasakan bahwa memang Ayat (1) itu saya kira tepat yang disampaikan Pak Astawa, tapi kami sendiri tidak mengemukakan. Oleh karena setelah, di mana Pak Astawa, kami mendukung sekali supaya, karena itu keberadaannya sampai 2009 saja. Sedangkan Undang-Undang Dasar kita ini nanti menjangkau ke depan. Sehingga tidak perlu ada itu karena sudah ada Tap. Jadi, Tap itu juga berlaku, tidak perlu diangkat lagi ke dalam Konstitusi. Oleh karena itu, saya juga mendukung apa yang disampaikan dari Fraksi TNI/Polri.

[448] *Ibid*., hlm. 353 – 354.

Lalu mengenai Ayat (2) mengenai Mahkamah Konstitusi. Kalau menurut saya, di sini sudah tepat sekali di Aturan Tambahan, kecuali kalau substansinya mau diubah. Katakan bahwa sebelum dibentuk Mahkamah Konstitusi, MPR yang akan melaksanakan. Tapi, ini sudah bertentangan dengan kenyataan yang ada sekarang ini bahwa baik PAH II sendiri atau sebagian besar kalangan MPR atau dari para pakar menganggap bahwa MPR itu tidak mampu menjalankan fungsi Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, memang sudah tepat di Aturan Tambahan bahwa ada stressing di sini supaya lembaga yang sangat penting dan vital di dalam sistem ketatanegaraan kita yang sudah diputuskan di dalam perubahan ketiga itu harus segera dibentuk. Jadi, saya kira ini sudah sangat tepat di Aturan Tambahan.

Saya kira yang perlu lagi dipikirkan adalah kalau memang kita sepakat bahwa MPR sudah tidak boleh membuat Tap lagi. Ada satu persoalan bagaimana Tap-Tap yang sekarang sudah ada, Tap yang tidak diatur di dalam Konstitusi kita atau pengaturannya tidak bisa dikatakan. Apakah ini bertentangan atau tidak bertentangan? Karena MPR sudah tidak boleh membuat Tap lagi. Saya kira di sini perlu apakah itu dimasukkan dalam satu Aturan Peralihan dan Tambahan? Apakah MPR yang ada sekarang sampai 2004 nanti masih diberi kesempatan untuk meninjau Tap-Tap itu yang memang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar yang setelah mengalami empat kali perubahan? Karena kalau tidak, memang dalam sistem hukum kita, saya kira kita semuanya mengetahui bahwa kalau ada ketentuan yang baru tentu itu yang berlaku. Tetapi kalau hirarkinya tidak cocok undangundang keberadaanya di bawah Tap sehingga tidak bisa undang-undang mencabut Tap menurut pendapat kami, begitu.

Oleh karena itu, harus MPR yang punya kewenangan mencabut Tap. Oleh karenanya perlu ada aturan keberadaan MPR yang memang di dalam Konstitusi kita sudah tidak dimungkinkan membuat Tap itu diberi kesempatan. Jadi sampai hasil pemilu 2004 itu masih bisa melakukan tugasnya untuk meneliti dan memeriksa dan dalam satu sidang untuk mencabut Tap ini. Saya kira ini perlu kita pikirkan bersama jangan sampai nanti menjadi permasalahan baru setelah MPR tidak bisa membuat Tap-Tap lagi.[449]

[449] *Ibid*., hlm. 354 - 355.

F-UD melalui Hatta Mustafa menguraikan pentingnya Aturan Tambahan untuk dapat menuntaskan permasalahan-permasalahan kenegaraan.

> Kami dari Utusan Daerah pada prinsipnya sepakat bahwa dalam Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan itu dapat menuntaskan problem-problem yang timbul dari amendemen pertama, kedua, dan ketiga. Kalau kita lihat Perubahan Ketiga dari yang sudah kita putuskan tahun lalu, maka Perubahan Ketiga itu berlaku sejak tanggal ditetapkan. Dan dalam perubahan ketiga itu juga menyangkut MPR, yaitu Pasal 1, Kedaulatan. Mengenai kedaulatan tadi sudah disitir oleh Pak Astawa dan Pasal 3 Ayat (1):
>
> "MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar".
>
> Dari Pasal 1 dan Pasal 3, MPR yang sekarang ini sebetulnya kalau dia sudah mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan itu, maka sebetulnya untuk Sidang Tahunan yang akan datang ini pasti tidak bisa lagi kita mengubah atau istilahnya menetapkan Tap-Tap baru yang menyangkut ketetapan apa saja. Kecuali mungkin kita membuat aturan baru mengenai bagaimana kedudukan MPR yang ada sekarang setelah kita menetapkan perubahan ketiga itu? Ini di mana kita mau taruh? Inilah yang tadi dikemukakan oleh Saudara Agun, bahwa di dalam Rapat Khusus PAH Khusus, ini timbul permasalahan apakah MPR ini masih berwenang atau tidak untuk menetapkan Tap baru. Misalnya mengenai perekonomian. Memang dalam aturan yang sudah kita rancang, yaitu Pasal 1 dan 2, segala lembaga Negara yang ada masih tetap berlaku, berarti MPR sekarang masih tetap berlaku. Ini penafsirannya dan segala peraturan perundang-undangan di Pasal II Aturan Peralihan tetap berlaku. Apa ini pengertian kita bahwa MPR yang ada sekarang ini masih tetap berlaku? Walaupun Undang-Undang Dasar kita sudah menyatakan sebetulnya tidak berlaku. Di mana penegasan itu? Apa kita harus sebutkan di dalam Aturan Tambahan bahwa sampai 2004 menunggu MPR hasil pemilu, maka MPR yang sekarang ini masih tetap berlaku sesuai dengan perundang-undangan yang belum diganti. Artinya kalau Undang-Undang Dasar itu kita sudah ganti.
>
> Ini problem yang sebetulnya dikemukakan oleh Saudara Agun tadi dan Pak Astawa sebenarnya. Karena jadi

permasalahan yang besar di dalam PAH Khusus untuk menyiapkan Rancangan-rancangan Ketetapan. Mereka ragu dan kita pun di dalam rangka menyusun agenda untuk memberikan pertimbangan-pertimbangan dan mengingat, ini jadi permasalahan. Mengingat Pasal I atau mengingat Pasal III atau mengingat Pasal II. Yang berlaku itu yang mana? Jadi ini Saudara Ketua dan Saudara-Saudara sekalian, kita betul-betul harus menempatkan MPR yang sekarang ini kita kaji betul, apa dia masih berwenang atau tidak lagi? Kalau tidak lagi bagaimana untuk Sidang Tahunan yang akan datang ini saja sudah menimbulkan problem Sidang Tahunan bulan depan. Belum Sidang Tahunan tahun 2003 misalkan kalau masih diperlukan, ini sudah menimbulkan problem baru.

Untuk itu, barangkali saya mengusulkan, kami mengusulkan agar masalah MPR yang sekarang ini pun kita bicarakan dan kita tempatkan bagaimana? Apakah dia masih mempunyai hak-hak seperti MPR yang lalu, di mana dia bisa membuat Tap-Tap dan Tap itu masih berlaku sampai kapan? Dan, kalau misalnya masih kita belum bisa mengaturnya sekarang, kita diskusikan lebih rinci lagi nanti di yang akan datang.

Yang kedua, kami masih sepakat bahwa Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan tidak berlaku lagi. Itu bukan hanya sekadar setuju bahwa Penjelasan itu di awal daripada pembicaraan kita dulu saya ingat, bahwa di negaranegara yang maju, tidak ada Penjelasan lagi dan sebagainya, dan sebagainya. Kami melihatnya tidak dari situ. Di dalam Penjelasan itu ada hal-hal yang memang bias diselundupin oleh penguasa atau oleh Presiden dengan aparatnya untuk menjadikan dia berkuasa, menjelmakan diri sebagai MPR, yaitu masalah mandataris.

Jadi, Presiden bisa menjelmakan dirinya berbaju mandataris dan mandataris itu adalah penjelmaan MPR. Dengan begitu Presiden atas nama MPR dapat menunjuk, misalnya menunjuk Ketua Mahkamah Agung, bisa menunjuk Ketua BPK, tanpa ada lagi persetujuan atau pertimbangan dari lembaga-lembaga lain. Dengan dihapuskannya atau dinyatakan tidak berlaku lagi Penjelasan itu. Bukan hanya soal hal-hal yang normatif sudah masuk ke dalam pasal-pasal dan bukan kita melihat bahwa Penjelasan Undang-Undang Dasar di negara-negara tertentu atau Negara maju tidak ada Penjelasan, tidak.

> Kita dengan sadar bahwa Penjelasan yang bisa dimanfaatkan oleh Pemerintah atau Presiden untuk menjelmakan dirinya menjadi MPR itu sudah tidak berlaku lagi. Dengan dia masih mandataris itu bisa mengusulkan, mengubah dan sebagainya, membuat aturan-aturan yang tidak perlu minta pertimbangan DPR, dan sebagainya. Karena itulah kami berpendapat bahwa Penjelasan dinyatakan tidak berlaku lagi, jelas. Sehingga tidak bisa lagi Pemerintah atau DPR atau Presiden yang dipilih langsung itu juga menjelmakan dirinya menjadi MPR sebagai pemegang kedaulatan.
>
> Jadi, saya kira demikian pendapat kami mengenai disahkannya Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar ini, Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan tidak berlaku lagi. Menurut kami dia sudah tepat di dalam Aturan Tambahan, karena ini dengan sendirinya jelas bahwa memang orang tidak bisa lagi menyalahgunakan Penjelasan untuk kepentingan pemerintahan, untuk kepentingan diri sendiri atau mempertahankan diri untuk tetap berkuasa.[450]

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP mendukung agar rumusan yang menyatakan bahwa keberadaan TNI/Polri itu paling lama sampai 2009 sebaiknya tidak dicantumkan dalam Aturan Tambahan.

> ... saya mendukung betul apa yang disampaikan oleh Fraksi TNI/Polri yang memang sebaiknya rumusan Aturan Tambahan yang menyatakan bahwa keberadaan TNI/Polri itu paling lama sampai tahun 2009, itu sebaiknya tidak dicantumkan dalam Aturan Tambahan. Saya pikir itu suatu hal yang sangat baik karena Konstitusi kita akan berlangsung untuk jangka waktu yang lebih panjang dari ketentuan yang diatur dalam Aturan Tambahan itu.[451]

Andi Matalatta dari F-PG menguraikan pendapatnya.

> Kemudian berikutnya, untuk melengkapi apa yang saya katakan tadi bahwa proses peralihan ini ada jaminan kita menuju ke titik tujuan, maka sebaiknya di dalam Aturan Tambahan juga dicantumkan di situ adanya proses *check and recheck*.
>
> Sejauh mana perjalanan proses reformasi ini mengarah kepada titik tujuan itu. Apakah betul mengarah pada titik

[450] *Ibid*., hlm. 355 - 357.
[451] *Ibid*., hlm. 363.

tujuan, atau mengarah ke titik yang lain. Dan yang bisa melakukan proses *check and recheck* ini menurut saya adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Tetapi, jangan juga diartikan proses *check and recheck* ini dalam rangka untuk membunuh orang.

Berdasarkan pertimbangan itu, sebaiknya dalam Aturan Tambahan sekali lagi saya kemukakan walaupun di Sheraton sudah saya sampaikan, sebaiknya tetap dicantumkan di situ proses perjalanan realisasi amendemen ini dalam rumusan bahwa menugaskan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden Republik Indonesia untuk mengambil langkah-langkah dalam rangka melaksanakan amendemen ini. *Kan* banyak undang-undang yang harus dicantumkan Pak. Bukan cuma Mahkamah Konstitusi, ada apa di balik Mahkamah Konstitusi dicantumkan sendirian di situ.

Tidak, saya tidak curiga, ini saya hanya sekadar mengulangi karena amendemen ini *kan* harus melahirkan undang-undang mengenai Susduk DPR, Undang-Undang Pemilu, Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Komisi Yudisial, dan lain sebagainya. Dan itu tugas siapa? Tugas DPR dan Presiden. Jadi, sebaiknya dicantumkan dalam Aturan Tambahan menugaskan kepada kedua lembaga itu untuk mengambil langkah-langkah lanjutan dalam rangka realisasi ini dan melaporkan kepada Sidang Tahunan MPR Tahun 2003.

Dulu saya usulkan di sini, dicurigai, ya nanti kalau Presiden tidak mampu melaksanakan itu apa di-*impeach*. Terlalu naif Pak kecurigaan itu. Karena itu, kita ubah saja, jangan Presidennya duluan, DPR-nya yang duluan, menugaskan kepada DPR dan Presiden supaya kesannya tugas itu adalah tugas itu adalah tugas legislasi dan melaporkan kepada Sidang Tahunan. Sekaligus memberikan legalisasi Sidang Tahunan Tahun 2003 sebagai sidang dalam rangka proses *check and recheck*, bukan proses untuk membunuh orang seperti yang saya katakan tadi. Kecuali kalau memang ada orang yang mau mati, urusan lain-lah. Itulah sebabnya tadi di awal pembicaraan marilah kita membicarakan ini dalam proses relaksasi, rileks. Pak Luthfi tidak perlu stres, si ini tidak perlu stres, betul-betul peralihan ini kita mengantar bangsa ini ke titik tujuan Pak. Yang berikut. Ini sesi harus berbicara Pak ini. Yang berikut saya berasumsi bahwa titik tujuan yang kita akan capai adalah lahirnya sebuah MPR yang kewenangannya terbatas. Kewenangan yang terbatas

seperti dicantumkan dalam pasal-pasal sehingga menjadi pertanyaan. Apakah dia masih mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan-ketetapan yang bersifat *regulatif, regeling*, atau tidak? Asumsi saya, tidak lagi. Karena itu menjadi pertanyaan, lalu diapakan Ketetapan-ketetapan MPR yang ada sekarang ini? Kalau sampai 2004 Ketetapan itu masih ada dan MPR baru terbentuk. Kalau kita sependapat bahwa tahun 2004 tidak ada lagi, maka Ketetapan-ketetapan MPR yang ada sekarang ini ya harus ditentukan statusnya Pak. Karena kalau tidak ditentukan, dia akan berlaku seumur hidup, tidak ada lagi kewenangan, tidak ada lagi lembaga yang punya hak untuk mencabut dia.

Berkenaan dengan itu, sekali lagi saya juga mengusulkan, mudah-mudahan ini kalau dulu di Sheraton tidak banyak yang memperhatikan, mudah-mudahan usul ini diperhatikan kawan-kawan. Juga kita menugaskan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk meninjau kembali seluruh Ketetapan-ketetapan MPR yang ada. Untuk diambil keputusan dalam bentuk Ketetapan-ketetapan MPR yang dianggap tidak relevan lagi dicabut. Tetapi yang dianggap masih relevan untuk perkembangan kemajuan maka MPR menugaskan kepada Presiden dan DPR untuk menuangkannya dalam undang-undang.

Sehingga dengan demikian, ada keyakinan Pak bahwa proses reformasi ini memang berjalan dengan bagus....[452]

Sutjipno dari F-PDIP menyatakan kebutuhan Aturan Tambahan.

Kemudian yang kedua adalah Aturan Tambahan tadi, kalau Aturan Tambahan justru mendesak pengadaan-pengadaan undang-undang yang atas perintah Undang-Undang Dasar, agar Undang-Undang Dasar dapat diperlakukan secara realita, sesuai dengan kebutuhan.[453]

K.H. Yusuf Muhammad dari F-KB sempat menyinggung mengenai Utusan Golongan dan TNI/Polri.

... Contohnya mungkin, minta maaf, ada Utusan Golongan, ada TNI/Polri, jika kemudian tidak dikatakan apa-apa oleh amendemen, oleh Aturan Peralihan, oleh Aturan Tambahan. Itu terus nanti kita katakan sebagai apa? Dia menjadi

[452] *Ibid*., hlm. 367 - 368.
[453] *Ibid*., hlm. 369.

bagian dari lembaga negara yang namanya MPR ini. Apakah kemudian berpengertian berlaku apa yang sudah di-amendemen atau bisa berpengertian tidak berlaku.

Sekali pun saya sependapat dengan apa yang disampaikan Pak Astawa tentang tidak diperlukannya Aturan Tambahan Ayat (1) itu dan juga mungkin tidak diperlukannya Aturan Tambahan Ayat (2) untuk dinyatakan di tempat ini. Apalagi ada, kemarin kalau tidak salah waktu kira Rapat Pleno Badan Pekerja itu PAH II itu punya rekomendasi tentang Mahkamah Konstitusi. Artinya, substansinya itu sudah ada di tempat lain, sekali pun tempat lain itu *subhat* juga, bermasalah juga itu. Karena posisinya yang disebutkan sebagai di luar dari tiga kewenangan MPR.[454]

Pimpinan rapat, Harun Kamil, memberikan beberapa catatan yang merangkum pandangan-pandangan sebelumnya karena rapat akan diskors untuk istirahat makan siang.

... pertama dalam membahas ini dan tidak hanya sekarang, dulu maupun akan datang supaya secara rileks tapi serius sehingga hasil yang dicapai tidak menimbulkan ketegangan dan yang membahas juga tidak tegang, kan begitu.

Yang kedua, Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan ini adalah sebagian proses daripada masa transisi dan juga ada proses karena tidak bisa diatur di pasal-pasal diatur di Aturan Tambahan, yang artinya itu harus kita *rembug*kan. Untuk itu, yang ketiga harus ada persepsi yang sama dari kita semua tentang apa yang kita susun mengenai Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan sebab kita yang akan menyusun ini semua. Dan, yang keempat adalah tentu dikaitkan dengan masa transisi adalah diputuskan Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dengan titik tahun 2004. Dan utamanya yang harus kita lihat adalah lembaga MPR dan lembaga Presiden, itu yang eksklusif mesti disebut.

Mengenai MPR itu tentang masalah kewenangan MPR itu sendiri termasuk kemudian Tap-Tap MPR, kemudian mengenai masalah Sidang Tahunan. Yang mengenai Presiden terkait masalah *impeachment*, misalnya *kan* begitu. Jadi kalau kita lihat dari sini, berarti di Aturan Peralihan Pasal I dan Pasal II, terutama di Pasal I harus dipertegas tentang kelembagaan di sini yang harus kita

[454] *Ibid*., hlm. 373.

rumuskan di sini, sedangkan yang di Aturan Tambahan Ayat (1) disepakati dihapus. Ayat (2) tampaknya tadi memang tidak boleh ekslusif Mahkamah Konstitusi ini. Tapi, memang di Aturan Tambahan ini memerintahkan kepada DPR dan Pemerintah untuk membuat peraturan yang lebih lanjut berupa undang-undang sebagai bahasan daripada perubahan-perubahan ini.

Misalkan yang mengenai, ketiga mengenai Penjelasan, itu masih belum ada persepsi yang sama, sebab ada kekhawatiran kalau dihapus sama sekali apakah cukup jelas? Ada yang berpikiran supaya Tap memberikan Penjelasan. Sementara Tap ini sendiri bermasalah. Ada yang berpendapat sampai 2004. Ada juga sekarang harus sudah tidak ada. Sementara ada yang beranggapan *totally* tidak lagi ada Penjelasan.[455]

Asnawi Latief dari F-PDU melontarkan berbagai pandangan terkait Aturan Tambahan.

... Kami berpendapat bahwa perubahan pertama, kedua, ketiga, ada hal-hal yang sudah *automatically* itu berjalan. Praktik yang sekarang sudah dilakukan. Karena apa? Karena memang perangkat dan aturannya tidak diperlukan wujud aturan-aturan tambahan, aturan-aturan perundang-undangan. Misalnya, DPR memberikan pertimbangan terhadap pencalonan duta besar atau menerima duta asing, itu tanpa ada perintah MPR sudah berjalan. Demikian pula Presiden memberikan abolisi, amnesti, dan lain sebagainya itu memerlukan pertimbangan Mahkamah Agung maupun DPR, itu sudah berjalan. Jadi, memang ada hal-hal dari amendemen itu, kendati pun tidak masuk dalam Aturan Peralihan atau Aturan Tambahan itu sudah berjalan.

Memang ada hal-hal yang kontroversial. Misalnya, dulu perdebatan mengenai Kapolri, Pasal 30 mengenai Pertahanan dan Keamanan, jelas di sana dua aparatur ini menurut Undang-Undang Dasar itu pelaksanaan hal-hal yang ada sangkut pautnya dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang. Tetapi, dalam hal waktu yang bersamaan, MPR mengeluarkan Tap VII yang mengatur TNI/Polri sehingga menimbulkan kontroversial. Apakah sudah berlaku apa belum? Ketentuan Pasal 30 itu karena dikaitkan dengan perlunya ada undang-undang. Ada kaidah dalam hukum Islam yang berbunyi bahasa

[455] *Ibid*., hlm. 374.

Arabnya demikian, *maa laa yatimmul wajib illa bihi fahuwa waajibun*. Artinya, melaksanakan suatu kewajiban tanpa adanya itu, itu-itu bisa alat, bisa aturan, bisa apa saja, maka mengadakan alat dan aturan itu wajib begitu. Itu barangkali kewajiban Pemerintah dan DPR karena diperlukan alat-alat baru, yaitu Mahkamah Konstitusi secara eksplisiti dimuat di situ, dan usul tadi semua yang ada kaitannya dengan aturan perundang-undangan harus diciptakan atau harus dibuat oleh DPR dan MPR. Barangkali tinggal menambah saja ini, tidak hanya masalah Mahkamah Konstitusi diatur apa itu, kewajiban Presiden, DPR, dan Presiden dalam waktu satu tahun, hendaknya sudah lahir undang-undang.

Barangkali waktu itu semangatnya karena Mahkamah Konstitusi, ini Mahkamah atau aparat baru segera dibentuk, sebab begitu pentingnya Mahkamah Konstitusi, ini mengingat dia melakukan *review* ataupun juga wewenang-wewenang yang di luar wewenang Mahkamah Agung apabila terjadi kevakuman sampai tahun 2004. Itu tentu mengalami kepincangan-kepincangan terutama menghadapi pemilu yang akan datang sebab tugasnya juga melakukan pengawasan terhadap pemilu termasuk juga membubarkan partai.

Jadi, oleh karena itu Saudara Pimpinan dan rekan-rekan sekalian. Memang ada keharusan DPR dan Presiden itu membuat undang-undang tidak hanya Mahkamah Konstitusi tetapi hal-hal yang lain termasuk mengatur TNI/Polri itu. Apakah sudah dibuat Undang-Undang Kepolisian? Kalau tidak, sudah Pak ya Undang-Undang Kepolisian. Mungkin Undang-Undang TNI belum begitu, atau Undang-Undang Pertahanan yang menyangkut milisi itu belum barangkali itu, ternyata sudah. Kalau sudah dengan sendirinya sudah berlaku itu.[456]

Asnawi kemudian menyinggung mengenai usul F-TNI/Polri.

Kemudian, tentang usul Fraksi TNI/Polri bisa dinaikkan Aturan Tambahan. Saya kira saya sudah bicara secara tidak langsung Aturan Peralihan dan hal-hal yang belum berjalan belum ada lembaganya untuk melaksanakan ini, apa itu lembaga atau aturan yang lama tetap berjalan.

Aturan Tambahan Ayat (1) ini saya tidak mendengarkan secara langsung tadi hanya *comment* kawan-kawan. Itu

[456] *Ibid*., hlm. 376 - 377.

setuju begitu dihapus. Sebenarnya ini *kan* menampung apa yang tertuang dalam Tap VII itu bahwa TNI/Polri sampai tahun 2009 masih duduk di MPR sedangkan di DPR sudah tidak lagi.

Sekarang dalam perjalanan proses ini sudah masuk RUU tentang Pemilu. TNI itu sudah diberi hak memilih dan dipilih, tadi dikemukakan semua warga negara dari segi HAM itu mempunyai hak yang sama, mempunyai hak sipil yang sama untuk memilih. Hak memilih sama tetapi hak dipilih tentu aparatur itu di lain banyak negara juga berbeda. Konon di Amerika seorang jenderal dan perwira itu harus pensiun paling tidak tiga tahun sesudah itu dia boleh dicalonkan sebagai senat atau sebagai anggota perlemen. Sekarang *kan* timbul wacana di masyarakat, TNI ada yang setuju dan tidak setuju, sedangkan panglima sendiri menganggap belum waktunya.

Barangkali menurut saya belum waktunya itu dipilih, tetapi mempunyai hak pilih sama sebab kalau dipilih apalagi perorangan seorang kepala kodim misalnya ikut DPP, dia kan kampanye kan bisa. Beberapa batalyon dikerahkan untuk dikampanyekan, bisa. Mungkin bahaya memang. Kalau itu saya bisa memahami walaupun dia sudah pensiun masih juga solidaritas korp itu ada, tetapi kalau memilih itu hak pribadi Pak. *Ndak* bisa itu komandan memaksa pada gambar ini, itu tidak bisa. Jadi, ini satu kemajuan perundang-undangan kita bahwa tidak ada lagi pembedaan-pembedaan warga negara bahwa semua mempunyai hak pilih yang sama sebagai warga negara Indonesia. Yang berbeda itu karena profesinya bajunya yang beda yang satu sipil, swasta, yang satu pegawai negeri, militer, dan polisi. Itu yang membedakan dia karena membedakan dia maka harus hati-hati memberikan hak aparatur ini sebagai hak dipilih termasuk juga hak dipilih jadi gubernur, bupati juga bukan hanya dipilih jadi anggota DPD, tetapi juga gubernur harus dipertimbangkan dalam persyaratan-persyaratan ke depan itu.[457]

Asnawi berpendapat posisi MPR dan Presiden perlu dieksplisitkan di dalam Aturan Tambahan. Asnawi menyatakan, "Saya kira itu hal-hal yang saya menyatakan di sini bahwa posisi MPR dan Presiden perlu dieksplisitkan di dalam Aturan

[457] *Ibid*., hlm. 377 - 378.

Tambahan."[458]

Pataniari Siahaan dari F-PDIP melontarkan berbagai pemikirannya.

> Kemudian mengenai masalah keanggotaan TNI/Polri, kami setuju dengan keterangan Pak Astawa tadi sebetulnya, mungkin tidak perlu ada satu klausul khusus kita di sini, karena juga secara aturan hukum mungkin agak janggal juga sebetulnya, karena kalau orang bertanya darimana adanya tentang peran TNI/Polri.
>
> Karena sebetulnya tidak ada itu, yang ada kan tadinya kan Utusan-utusan Golongan sedaerah begitu. Jadi kami bersepakat dengan Pak Astawa bahwa mungkin itu tidak perlu dicantumkan, cukup dengan Ketetapan Tap No. VII/MPR yang masih berlaku. Sekarang persoalannya kan adalah posisi-posisi Ketetapan MPR yang mana masih berlaku, mana yang tidak. Kami tadi mengatakan awal daripada pendapat kami, bahwa segala peraturan perundangan yang tidak bertentangan atau menimbulkan kerancuan terhadap pengertian Undang-Undang Dasar baru ini, itu masih berlaku.
>
> Artinya kalau misalnya di amendemen pertama, kedua, ketiga, tidak ada kewenangan-kewenangan terhadap lembaga MPR, seyogianya tidak boleh Tap-Tap yang memberikan kewenangan baru itu ada. Katakan misalnya Tap No. III/MPR/1978, itu menjadi tidak mungkin. Sekarang menyangkut masalah Tatib MPR sendiri. Tatib MPR sendiri saya pikir kita sama-sama tahu bahwa itu sumbernya adalah Undang-Undang Dasar yang lama. Seyogianya Tatib MPR dengan sendirinya pun harus berubah. Tanpa disuruh harus berubah dia. Di sini mungkin koordinasi dengan PAH II menjadi kepentingan kita bersama agar tidak terjadi kerancuan-kerancuan di lapangan. Hal seperti ini kami harapkan bisa menjadi kesepakatan bersama, agar tidak terjadi pembenaran terhadap berbagai kritik-kritik oleh orang-orang di luar yang kita baca di pers, mungkin kata pakar-pakar, yang menuduh bahwa PAH I ini bekerja tanpa paradigma, tidak punya koridor, tidak tahu apa yang mau diubah. Kalau kita sekarang menunjukkan kebingungan sendiri, menjadi betul itu bahwa memang PAH I ini tidak jelas acuan patokannya, tidak jelas paradigmanya.
>
> Saya pikir maksud teman-teman tadi bukan itu. Saya pikir

[458] *Ibid.*

teman-teman maksudnya adalah bagaimana membuat sekomplit mungkin atau bagaimana membuat rumusan yang tidak perlu panjang-panjang lebar tapi sekaligus bias mengakomodir proses transisi dari pada Undang-Undang Dasar yang lama kepada yang baru. Ini kami pikir yang menjadi semangat kita bersama. Kami tambahkan beberapa hal yang mungkin perlu penyegaran buat kita semua. Kita memahami persis bahwa dalam Penjelasan itu memang terjadi hal-hal yang menimbulkan *dispute* sebetulnya. Penjelasan yang selama ini ada, itu kalau kita rinci, itu dia menambahkan kaidah-kaidah hukum baru yang sebenarnya tidak ada di Undang-Undang Dasar. Yang mestinya gugur sebetulnya. Tetapi itulah dipakai sebagai acuan begitu. Untunglah katakan ada perubahan kedua misalnya.

Satu contoh saja misalnya ini mengenai DPR. Itu kan Penjelasan mengatakan kekuasaan DPR kan menguasai *begroting*, dan sebagainya. Sebetulnya Undang-Undang Dasar tidak ada kata-kata itu. Ini kami contohkan. Kerancuan seperti ini sudah terjadi berpuluh-puluh tahun memang, sehingga menjadi persepsi kita melihatnya tidak lagi melihat Undang-Undang Dasarnya tapi sudah melihat praktik kehidupan politik menganggap hal itu adalah hal yang sudah wajar. Seyogianya dengan amendemen ini hal tersebut semua bisa diakomodir, tampung ke dalam pasal-pasal amendemen. Sehingga kita tidak perlu mengalami kerancuan mengenai masalah-masalah yang menjadi perdebatan saat ini.

Kami juga beranggapan, Tap-Tap MPR yang bersumber dari Penjelasan seyogianya tidak lagi ada. Oleh karena apa? Karena Ketetapan MPR itu bersumber pada Penjelasan, Penjelasan itu sumbernya adalah kekuasaan sepenuhnya di tangan MPR. Ini persoalan Ketetapan MPR *kan* ini. Kalau kewenangannya tidak seperti itu lagi, otomatis nilai kekuasaannya pun menjadi dengan sendirinya tereduksi. Kita bersepakat di Hotel Sheraton waktu itu bahwa kalau kita buat lengkap akan menjadi sangat panjang Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan. Waktu itu bersepakat kalau begitu diambil substansinya saja supaya tidak terlalu panjang lebar, karena kalau dijabarkan akan menjadi sangat panjang dan sangat luas sekali. Sehingga kami khawatir Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan nanti bisa mencakup mungkin 1/3 daripada total pasal-pasal amendemen nantinya. Saya pikir bukan ini yang kita

harapkan.

> Marilah kita menyamakan pengertian-pengertian prinsip kita mengenai apa yang kita tampung dan muat dalam amendemen tadi. Jadi kami ulang sekali lagi pengertian kami itu adalah segala peraturan perundangan atau badan-badan Negara yang Ayat (1), Ayat (2), tersebut itu sejauh tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar itu kan yang termasuk sekarang sudah disahkan. Jadi, jangan lagi kita mempersoalkan Undang-Undang Dasar yang mana, yang lama atau yang dulu. Sudah jelas yang dibicarakan di sini adalah Undang-Undang Dasar ini artinya hasil amendemen.[459]

Amidhan dari F-PG menyetujui pendapat Andi Matalatta sebelumnya.

> ... Mengenai Aturan Tambahan saya sependapat dan mendukung apa yang dikemukakan oleh Pak Andi tadi. Jadi, kalau kita kurang *sreg* untuk mencantumkan secara eksplisit tentang misalnya Mahkamah Konstitusi sebut saja DPR dan pemerintah mengambil langkah-langkah untuk mengadakan organ atau kelembagaan itu.[460]

Theo L. Sambuaga dari F-PG juga mengusulkan beberapa hal.

> Sudah banyak pemikiran, argumentasi yang disampaikan tadi, yang semuanya berkisar soal Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan. Ini prinsipnya bagaimana kita dapat melaksanakan seluruh tugas dan kewajiban fungsi dari seluruh lembaga dan aturan-aturan yang ada dalam penyelenggaraan negara ini. *Pertama*, tanpa terjadi kevakuman hukum. Kedua, tanpa terjadi *dispute* antara lembaga yang baru atau aturan yang baru maupun *existing* lembaga-lembaga dan aturan yang ada. Dan yang ketiga, agar semua yang menjadi putusan-putusan dari perubahan Undang-Undang Dasar 1945 kita itu dapat berjalan sebagaimana yang dimaksudkan.
>
> Oleh karena itu Saudara Ketua, memang saya sepakat dengan banyak pembicara tadi supaya tampaknya kita perlu benar-benar memberi perhatian yang sangat khusus di dalam Aturan Tambahan dan Aturan Peralihan ini, sebagaimana juga yang ditetapkan oleh atau yang

[459] *Ibid*., hlm. 379 - 380.
[460] *Ibid*., hlm. 398.

disampaikan oleh teman-teman tadi. Namun demikian, dalam beberapa hal saya kira sebagai masukan juga untuk tambahan bertolak dari pemikiran tadi yang kami kemukakan pada awal dari pembicaraan ini.

Maka, salah satu hal yang paling krusial adalah bagaimana seperti banyak juga sudah diungkapkan tadi, lembaga seperti MPR kita ini sendiri dan yang sangat berhubungan dengan MPR yaitu yang melaksanakan tugas pemerintahan, Presiden dapat menjalankan tugasnya tanpa keraguan atas dasar hukum atas wewenangnya, tugas maupun kewajibannya yang timbul akibat perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang kita laksanakan.

Oleh karena itu, Saudara Ketua, barangkali satu pada butir pertama atau salah satu butir dari Aturan Peralihan yang perlu kita tambahkan di sini adalah satu penegasan agar Presiden dan MPR menjalankan tugas dan kewajibannya sesuai dengan konstelasi pada saat dia dibentuk. Jadi, tugas-tugas dan kewajibannya yang melekat pada saat dia dibentuk, dibentuk yaitu MPR hasil Pemilihan Umum 1999.

Demikian juga Presiden dan Wakil Presiden yang *record*-nya hasil Pemilihan Umum 1999, sekarang perlu melaksanakan tugas dan kewajibannya sesuai yang melekat pada konstelasi atau dasar hukum pada saat dia dibentuk sebagai hasil Pemilihan Umum Tahun 1999, ini yang pertama. Ketentuan ini untuk menjamin bahwa pelaksanaan tugas dari MPR maupun Presiden ke depan sekali lagi tidak diragukan, tidak digonjang-ganjingkan, tidak menjadi *confusing*, baik bagi MPR maupun Presiden itu sendiri akibat dari pada perubahan Undang-Undang Dasar 1945, tetapi sejalan dengan ketentuan pertama, ketentuan kedua juga atau yang melekat pada ketentuan pertama bahwa Presiden dan MPR dan pada hakikatnya lembaga-lembaga lain yang dibentuk harus juga melaksanakan dalam masa transisi yang disebutkan tadi ini. Apa perubahan-perubahan, hal-hal yang menjadi perubahan-perubahan yang lahir dari perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ini.

Oleh karena itu Saudara Ketua, satu ketentuan juga yang lain di sini sudah diantisipasi dengan Mahkamah Konstitusi diamanatkan tentang pembentukan Mahkamah Konstitusi. Tetapi kemudian kita melihat bahwa di samping Mahkamah Konstitusi baik juga yang disampaikan tepat yang disampaikan argumentasi oleh Saudara Zainal tadi

kalau dilihat dari segi situ ada juga lembaga-lembaga lain yang sama kriterianya yang seperti itu. Umpamanya contoh Komisi Yudisial mungkin juga ada aturan lain yang kita bisa teliti secara mendalam lebih lanjut hasil daripada perubahan Undang-Undang Dasar 1945 itu. Oleh karena itu, apa yang dikemukakan oleh teman-teman tadi yang pada intinya menggarisbawahi supaya masa ke depan ini sampai Pemilu 2004 dapat dilaksanakan seluruh ketentuan-ketentuan perubahan yang terjadi ini, maka ditugaskan kepada Presiden bersama DPR untuk mengambil langkah-langkah dalam rangka melaksanakan perubahan Undang-Undang Dasar ini sambil tetap menjalankan tugasnya berdasarkan konstelasi pada ketentuan yang pertama tadi.

Suatu hal juga yang sudah tentu perlu dibatas waktu di sini diberikan batas waktu satu tahun sesudah perubahan keempat disahkan kalau kita ikuti *time frame* ini yaitu barangkali sampai pada satu tahun dari sekarang atau satu tahun ke depan sehingga tugas dan langkah-langkah yang diambil oleh Presiden tersebut sudah tentu diberikan batas waktu dan diminta laporannya, diminta kemajuannya, diminta sampai di mana telah dilaksanakan diberikan batas waktu supaya harus sudah dilaksanakan pada Sidang Tahunan 2003 yang akan datang. Saudara Andi menyebutkan tadi sekaligus dengan menyebutkan secara eksplisit Sidang Tahunan maka kita memperoleh atau memberikan legalitas kepada pelaksanaan penyelenggaraan Sidang Tahunan yang tidak diberikan oleh ketentuan-ketentuan hukum yang lain lagi sebagai akibat dari perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Saudara Ketua dan Saudara-Saudara sekalian.

Yang terakhir saya ingin sampaikan karena memang kita singkat-singkat saja waktu sudah sangat mendesak untuk kita selesaikan pukul 16.30 sebelum ini. Saudara Ketua. Saya kira beberapa hal tadi menunjukkan *concerned* kita bahwa MPR tidak akan sesuai dengan wewenangnya tidak lagi akan melahirkan Tap-Tap. Wewenang yang akan dilahirkan itu dalam bentuk perubahan atau putusan tetapi berkisar kepada soal pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, *impeachment* dan satu lagi perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Sekarang Tap-Tap yang telah ada banyak di-*concerned*, kita mau diapakan yang telah menjadi produk hukum selama ini. Tadi ada pemikiran saya kira itu sangat baik bahwa Tap-Tap yang telah ada ini yang telah menjadi

produk hukum selama ini perlu ditinjau kembali.

Tadi ada yang mengatakan bahwa supaya itu juga wacana satu hal yang baik pemikiran otomatis yang relevan dengan kehidupan kenegaraan kita dan sebagainya itu menjadi undang-undang. Ada yang mengatakan ditugaskan dinyatakan sebagai berlaku sebagai undang-undang ini juga wacana yang baik tetapi kami juga pikir ada satu pemikiran yang disampaikan tadi bahwa sekaligus untuk memberikan tugas kepada MPR yang akan melaporkan kepada satu tahun yang akan datang dalam Sidang Tahunan 2003 itu supaya salah satu tugas dari MPR ini adalah meninjau kembali, mengkaji seluruh Tap-Tap MPR yang relevan itu supaya diamanatkan untuk dituangkan dalam undang-undang yang relevan, yang masih dibutuhkan dan siapa yang menilai itu dibutuhkan adalah MPR. Kita MPR yang dipercaya oleh rakyat sebagai sampai sekarang ini masih lembaga tingginya, itu tertinggi.

Sedangkan kalau otomatis siapa yang menilai sudah tentu akan menjadi sulit juga bagi kita begitu juga kalau hanya dinyatakan berlaku sebagai undang-undang itu yang menyatakan berlaku sudah tentu juga harus melalui proses pengkajian atau peninjauan. Oleh karena itu, barangkali MPR yang meninjau dengan aparatnya sudah tentu Badan Pekerja pada tahun yang akan datang dapat menjadi produk supaya yang relevan itu supaya dijadikan undang-undang atau dituangkan dalam undang-undang atau diberlakukan sebagai undang-undang. Sedangkan yang tidak relevan dicabut dan dinyatakan tidak ada, dicabut.

Saudara Ketua. Dalam hubungan ini, saya tertarik dengan usul Saudara teman kita dari Fraksi TNI/Polri, Pak Astawa tentang apa yang ada di dalam Aturan Tambahan ini, ini juga saya menghargai usul ini dan saya kira ini suatu hal yang langkah yang paling maju dari teman-teman kita F-TNI/Polri dan untuk dilepas atau dikeluarkan dari sini tentang Aturan Tambahan Ayat (1) itu: "Anggota MPR yang dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) ini adalah yang dari usul dari TNI/Polri ini yang paling lama 2009". Yang ada di sini di Ayat (1) usul tadi dicabut. Saya kira argumentasinya jelas adalah supaya hal seperti ini tidak dimasukkan dalam satu Konstitusi yang notabene merupakan mengatur hal-hal yang sangat pokok. Soal substansinya ada di Tap MPR Nomor VII itu ada di undang-undang atau rancangan undang-undang yang akan dibicarakan kemungkinan itu

dibicarakan berikut bagaimana status substansinya apakah akan seperti ini lagi ikut tercabut atau akan tetap bertahan dalam bentuk aturan-aturan yang lain kita bicarakan di sana tetapi dalam Konstitusi ini seperti yang diusulkan sendiri oleh Fraksi TNI/Polri, saya kira itu kita bisa sambut dengan baik.

Oleh karena itu, kita bisa setujui atau saya setidak-tidaknya kita menyetujui untuk itu dapat dicabut dengan usul tadi sekali lagi soal substansinya itu terbuka kemungkinan untuk dibicarakan pada porsi-porsi yang lain sesuai dengan forum maupun ketentuan-ketentuan yang ada seperti kita tahu di dalam produk hukum yang lain.[461]

Soewarno dari F-PDIP menyampaikan pandangannya.

... Yang mungkin ingin kami sampaikan pendapat adalah menyangkut Aturan Tambahan, khususnya Ayat (1). Kalau kita ingat Ayat (1), ini ada kaitannya dengan debat masalah TNI/Polri dalam waktu tertentu peranannya di dalam DPR/MPR. Kalau waktu itu sudah disepakati bahwa untuk DPR definitif 2004 selesai. Yang menjadi masalah adalah selanjutnya untuk di MPR. Waktu itu memang timbul debat apakah juga sekaligus selesai 2004 atau lebih panjang. Kemudian disepakati bahwa untuk TNI/Polri itu memang di MPR sampai dengan 2009. Sehingga di sana, di dalam rencana tahun 2000 itu dikatakan bahwa anggota MPR terdiri dari ini-ini dan golongan tertentu yang karena fungsi dan kedudukannya tidak menggunakan hak pilihnya. Lantas kita sepakat ada konsensus nanti agar dimuat di Aturan Tambahan. Tapi sekarang *kan* konsep itu tidak ada lagi di sana. Apakah dengan demikian di sini masih ada perlunya atau urgensinya untuk tetap mencantumkan ini? Mengingat Undang-Undang Dasar itu kita gambarkan agak jangka panjang berlakunya minimal 50 tahun, maka saya rasa tepat sekali apa yang dikatakan Pak Astawa tadi, bahwa untuk Ayat (1) ini memang sebaiknya tidak ada saja sebaiknya kita hapus saja. *Toh*, itu sudah diatur dalam Tap MPR No. VII yang andaikata nanti dalam rangka peninjauan Tap-Tap ini, Tap ini tidak perlu dihapus kita bisa mengalihkannya pada pengaturan undang-undang, di mana ada golongan warga negara yang tidak menggunakan hak pilihnya dan untuk itu maka mendapat jatah. Sehingga dengan demikian, untuk Ayat (1) itu saya mengusulkan

[461] *Ibid*., hlm. 402 - 404.

juga untuk dihapus.

Kemudian Ayat (2), Ayat (2) ini saya rasa kita terlalu mencampuri pasal-pasal yang ada, di situ disebutkan:

"Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden harus telah membentuk undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi dalam waktu selambat-lambatnya satu tahun sejak perubahan keempat Undang-Undang Dasar ini disahkan".

Soal membuat undang-undang saya rasa memang sudah ditetapkan dalam Pasal 20 itu DPR, tentang mekanismenya juga sudah ditentukan di sana jadi kita tidak usah menentukan di sini, kata kunci dari Ayat (2) ini adalah tentang perlunya dibuat undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi selambat-lambatnya satu tahun sejak ditetapkannya ini.

Kata kuncinya pada adanya undang-undang itu, sehingga saya rasa cukup bahwa undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi harus dibentuk dalam waktu selambat-lambatnya satu tahun sejak perubahan keempat Undang-Undang Dasar ini tanpa kita menyebut siapa yang melakukan dan mekanisme bagaimana. Karena tentang siapa yang harus membuat undang-undang dan dengan mekanisme yang bagaimana itu sudah diatur dalam Pasal 20 yang kita amendemen pada tahun 1999. Jadi, saya rasa itu agak mencampuri pasal-pasal yang sudah kita tetapkan dan dengan demikian tidak perlu adanya tambahan-tambahan yang mengatur lembaga mana yang melakukan dan tentu juga tentang proses harus bersama dan sebagainya. Ayat (1), (2), dan (3) di dalam Pasal 20 itu sudah mengatur itu yang punya kewenangan DPR, mekanismenya bagaimana diatur. Sehingga dengan demikian, kita hapus saja bagian depan itu, ditambah dengan harus telah terbentuk pada rumusan berikutnya.

Kemudian Ayat (3), saya rasa mungkin tepat diusulkan oleh Pak Luthfi ini tidak usah kita cantumkan sekarang, *toh* kalau menyusun satu kalimat begini tidak sulit seandainya nanti diperlukan. Karena kalau tercantum ini justru akan merangsang kepada teman-teman yang tidak setuju amendemen. Jadi, itu justru merugikan. Jadi, saya rasa kalau nanti dalam proses perkembangannya baik di dalam Sidang PAH, maupun dalam Badan Pekerja, maupun

dalam Sidang Tahunan nanti itu diperlukan. *Toh*, tidak ada kesulitan apa-apa. Jadi, lebih baik kita menunggu saja, sehingga dengan demikian, Aturan Tambahan-nya tinggal tercantum Pasal II itu dengan penghapusan bagian depan tadi dan tambahan sudah harus terbentuk.[462]

Ali Hardi Kiaidemak menjelaskan pandangannya.

... Kalau Aturan Tambahan ini saya sependapat dengan Pak Warno ini, dengan Pak Astawa dan lain-lain memang yang nomor satu karena yang punya sendiri sudah seperti itu Pak Astawa *kan* berbicara sebagai Fraksi TNI/Polri biar saja memang yang penting kita sama kita, batin kita sama Pak Astawa.

Jadi yang kedua, kita juga mengkecualikan Mahkamah Konstitusi. Selambat-lambatnya satu tahun kalau satu tahun belum dibentuk siapa yang mau memvonis kalau yang tidak melaksanakan satu tahun Mahkamah Konstitusi. Pasal 34 saja Undang-Undang Dasar 1945 sejak jaman kemerdekaan dulu tidak pernah dilaksanakan? Pasal 34 *kan* "Fakir Miskin dan Anak-anak terlantar dipelihara oleh negara", siapa yang mau menegakkan itu? Sampai sekarang tidak pernah dilaksanakan.

Jadi Ketua, hemat saya yang kedua ini juga seperti Pak Warno cuma menyebutkan DPR dan Presiden mengada-ada, semuanya mengada-ada, juga ke Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial-nya bagaimana. Jadi *kan* memang dalam Undang-Undang Dasar *kan* sudah ada ditentukan semua diatur di dalam undang-undang.

Bendera, semua diatur dengan undang-undang itu memang sudah perintah, perintah umum dari pada Undang-Undang Dasar. Jadi, hemat saya nomor dua pun lepas. Nomor tiga pun memang mengenai Penjelasan ini menimbulkan masalah. Walaupun kita hanya menyatakan Penjelasan dinyatakan tidak berlaku lagi begitu terjadi MPR 2004 mereka katakan tidak perlakukan lagi Penjelasan, berlaku lagi itu Penjelasan.[463]

Mengakhiri pembicaraan, Ketua Rapat Harun Kamil, menyampaikan beberapa catatan.

Jadi yang pertama adalah supaya ada persepsi yang sama tentang Aturan Peralihan, Aturan Tambahan dikita sendiri.

[462] *Ibid*., hlm. 76-77.
[463] *Ibid*., hlm. 83-84.

Sehingga sekarang tidak menimbulkan disinterpretasi yang merugikan bangsa.

Kemudian yang kedua, kita sadari bahwa amendemen ini merupakan amanat reformasi yang mengarah kepada demokratisasi. Kemudian proposional dan *checks and balances* saya pinjam istilahnya Pak Yusuf Muhammad.

Kemudian yang ketiganya, fakta yang kita hadapi bahwa telah terjadi perubahan Undang-Undang Dasar lama, Undang-Undang Dasar 1945 selama tiga kali. Yang ini ada konsekuensinya yang harus kita atasi termasuk memperhitungkan perubahan keempat dan adanya waktu 2004. Konsekuensi dari itu adalah pertama pada lembaga dan peraturan yang begitu ada perubahan bisa langsung berlaku, ada juga yang belum bisa berlaku karena peraturannya belum ada, undang-undangnya belum diatur lembaganya juga belum muncul karena undang-undang itu berjalan.

Contohnya ada DPP, DPD, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan seterusnya. Inilah yang barangkali harus kita atasi dengan membuat Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, kita memerlukan suatu *rechtszekerheid* (suatu kepastian hukum) dengan adanya yang lama masih belum berakhir yang baru sudah muncul, tetapi belum diatur. Di dalam masa transisi inilah melakukan pengaturan-pengaturan, ada Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan supaya adanya kepastian hukum.

Contohnya adalah dua lembaga yang menonjol di kita, MPR dan Kepresidenan. MPR, dengan berlakunya perubahan Undang-Undang Dasar yang ketiga, itu belum sepenuhnya berlaku karena belum ada DPD dan seterusnya.

Yang kedua, sebagai lembaga dia tetap seperti apa adanya cuma kewenangannya barangkali yang sudah tidak sepenuhnya seperti waktu sebelumnya Lembaga Tertinggi Negara dan juga yang membuat GBHN lagi. Sementara Presiden kita adalah Wakil Presiden, itulah lembaga yang dipilih oleh MPR sebab waktu tahun 1999 itu yang dipilih bukan Presiden dan Wakil Presiden yang sekarang, orang lain kan begitu Pak. Presiden yang menjadi Presiden waktu dulu. Jadi, Presiden dan Wakil Presiden yang sekarang dipilih oleh lembaga MPR. Dan juga mereka waktu tahun 1999 telah diberi amanat berupa GBHN. Jadi, mesti dilaksanakan oleh penyelenggara negara, dalam hal ini

adalah eksekutif. Jadi, artinya apa? Kemudian fungsi. Ada kaitan antara MPR yang mengangkat dengan Lembaga Kepresidenan dan Lembaga Wakil Presiden.

Kemudian mengenai masalah Tap MPR, ini adalah suatu kenyataan sejarah kita hadapi sekarang sebab dengan dihapuskan. Halnya, ada sejarahnyalah sehingga muncul Tap MPR tadi. Sehingga perlu kita menata lebih jauh bagaimana kedudukan Tap MPR tadi. Ada yang berpendapat bahwa sampai tahun 2004 ini coba kita benahi Tap MPR yang ada, juga termasuk Keputusan-keputusan yang Ketetapan yang mesti dilakukan, karena itu Tap amanat dari Tap MPR sendiri.

Contohnya mengenai masalah ekonomi yang harus diputuskan dalam Sidang Tahunan 2002 yang akan datang contohnya. Ini berarti Ketetapan MPR ini harus kita putuskan dan agar MPR memproses, katakanlah membahas Sidang Tahunan nanti mana-mana yang relevan dengan kehidupan kenegaraan kita dan termasuk Konstitusi yang sudah dilakukan perubahan. Setelah dilakukan peninjauan relevan atau tidak, kalau tidak tentu akan dihapus *dibikin* dihapuskan oleh hukum ataupun hapus dengan sendirinya.

Saya kira menurut saya harus dihapuskan oleh Tap MPR lagi supaya tidak berlaku lagi supaya ada kepastian hukum. Jangan orang menafsirkan secara bebas, tetapi tentang yang relevan ini bagaimana posisinya itu ada yang cukup begitu ada yang di-*breakdown* menjadi undang-Undang, sebetulnya ini pendapat saya pribadi.

Dalam hal kehidupan yang tidak ada aturannya, kita tahu bahwa Konstitusi atau UUD adalah Konstitusi yang tertulis dan yang tidak tertulis. Ini termasuk konvensi yang tertulis, tetapi tidak tertulis dalam Konstitusi adalah mengenai Tap MPR tadi. Ini menurut saya supaya mencari jalan keluar dari kehidupan ketatanegaraan kita yang berlangsung ini sehingga ada kejelasan. Itu mengenai Tap MPR. Kemudian mengenai Sidang Tahunan. Kenapa *sih* ini sependapat diadakan itu dengan berbagai pertimbangan? Malah Saudara Theo membuat sesuatu analisa yang akhirnya memberikan dasar hukum yaitu penugasan kepada pemerintah dan DPR untuk melaksanakan perubahan ini sehingga harus dilaporkan di Sidang Tahunan 2003 yang akan datang. Jadi, 2003 nanti itu adalah tentang masalah yang akan dibicarakan tentang masalah pelaksanaan dari

perubahan UUD 1945 sampai sejauh mana.

Yang kedua, termasuk mengenai evaluasi atau peninjauan terhadap Tap-Tap itu sampai dimana, paling kurang dua plus tiga tambah sosialisasinya, *kan* begitu. Itu barangkali sekurang-kurangnya itulah *reason* mengapa Sidang Tahunan masih ada? Dengan dasar begitu, maka kita masuk kepada, coba dalam Aturan Peralihan dulu di Pasal II itu diatur bahwa konkrit tidak kepada negara, tetapi juga langsung masuk kepada MPR dan lembaga kepresidenan. Masih berlaku sebelum, masih berlaku berdasarkan pemilihan yang lalu sebelum dilaksanakannya berdasarkan Undang-Undang Dasar ini, juga peraturan-peraturan lain yang dianggap belum jalan.

Sedangkan Aturan Tambahan Ayat (1) sepakat dihapus, Ayat (2) diperluas. Jangan hanya Mahkamah Konstitusi, tetapi seluruh lembaga yang belum dibentuk supaya dibentuk oleh DPR dan Presiden. Walaupun itu tugas dari yang diatur dari Pasal 20 dan Pasal 5 dari Konstitusi yang baru, sehingga itulah mengapa nanti 2003 tadi harus ada Sidang tahunan? Saya hanya menangkap apa jalan pikiran teman-teman yang ada.

Kemudian yang ketiga ini mengenai Penjelasan. Ada yang berpendapat dihapus, tetapi ada juga yang berpendapat cobalah direnungkan atau dicermati kembali. Sebab, kalau kita hapus, ada yang tidak jelas istilahnya Pak Astawa. Jadi, di mana harus kita carinya, apakah perlu Tap lagi? Padahal Tap-Tap itu menjadi masalah yang belum kita selesaikan. Sedangkan Saudara Harjono mengatakan, kalau Penjelasan, katakanlah kalau dipandang perlu kita masukkan, tetapi sekarang jangan dicantumkan dulu sehingga tidak menimbulkan permasalahan.[464]

Pembahasan Aturan Tambahan berlangsung pada Rapat PAH I BP MPR ke-34 dengan acara Diskusi Terbatas Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan dalam Konteks Perubahan UUD 1945. Acara ini diselenggarakan pada 27 Juni 2002.

Pada rapat tersebut dihadirkan tiga pakar ilmu hukum tata negara untuk menjadi narasumber, yakni Sri Soemantri Martosuwignyo, Jimly Asshiddiqie, S.H., dan Dr. Maria Farida Indrati Soeprapto, S.H., M.H. Pimpinan Rapat, Jakob Tobing,

[464] *Ibid*., hlm. 82-85.

dalam pembukaan rapat menyampaikan.

> Jadi, ini hal-hal yang barangkali perlu kita perhatikan. Demikian juga bahwa prinsip *transitional* bahwa sebuah aturan atau sebuah hukum apabila belum ada yang baru, yang lama tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan aturan yang baru, ketentuan-ketentuan pokok yang baru. Oleh karena itu, kesempatan ini baiklah kita pakai untuk kita mendiskusikannya dengan para pakar yang kita undang pada kesempatan ini. Untuk kita dapat merumuskan ketentuan-ketentuan dalam Aturan Peralihan dan juga Aturan Tambahan yang benar-benar memenuhi persyaratan sebagai bagian daripada Undang-Undang Dasar yang bersifat sistemik secara teknisnya, tetapi juga secara kesatuannya adalah betul-betul demokratis, betul-betul merupakan dasar bagi suatu proses demokratisasi dan reformasi yang berkelanjutan.[465]

Maria Farida dalam kesempatan tersebut menerangkan hal-hal yang terkait dengan rancangan Aturan Tambahan.

> Jadi memang itu, kemudian bagaimana dengan perubahan Undang-Undang Dasar itu sendiri apakah nanti begitu perubahan keempat selesai kemudian dinyatakan semua perubahan Konstitusi mulai berlaku, bisa. Tetapi yang telah ditetapkan Perubahan Pertama dan Ketiga memang sudah berlaku, Perubahan Kedua itu yang masih tanda tanya kalau orang memberlakukan sebetulnya bagus, kalau tidak memberlakukan juga boleh saja sebetulnya. Tetapi pada dasarnya adalah bahwa perubahan itu tidak boleh berlaku surut sebetulnya, satu hukum tidak boleh dinyatakan berlaku surut sepanjang dia tidak menguntungkan. Jadi, Perubahan Keempat ini bisa mengatakan semua perubahan Konstitusi ini mulai berlaku. Tetapi yang dulu sudah mulai berlaku tetapi ditetapkan kembali ini tidak masalah.
>
> Kemudian bagaimana dengan nasib Penjelasan Undang-Undang Dasar. Penjelasan Undang-Undang Dasar kalau kita melihat dari segi teori, maka Penjelasan adalah suatu interpretasi otentik dari para pembentuk para peraturan itu sendiri. Sehingga kita bisa melihat di sini sebetulnya tidak masalah dengan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 kalau misalnya memang itu tidak dikehendaki asal

[465] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Tiga,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 460.

lembaga itu menetapkan bahwa Penjelasan itu dianggap tidak ada karena sudah masuk di dalam pasal-pasalnya. Tetapi kalau saya melihat dalam yang sudah dirancang ini dan saya melihat terhadap Perubahan Pertama, Kedua, dan Ketiga, dan juga sosialisasi yang lalu, saya melihat bahwa Penjelasan Undang-Undang Dasar ini tidak semua ter-*cover* dalam Batang Tubuh ini, dan bahkan saya melihat adanya suatu kehilangan yang mungkin sangat dahsyat bagi kita.

Oleh karena dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar dinyatakan di sana bahwa pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan itu menciptakan cita hukum atau dan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan itu menciptakan pasal-pasalnya. Berarti Penjelasan Undang-Undang Dasar menciptakan bahwa Pancasila atau pokok-pokok pikiran itu merupakan suatu cita hukum dan norma fundamental negara. Di sini dia merupakan suatu acuan dasar bagaimana peraturan yang lebih rendah harus bertumpu pada itu. Sampai perubahan keempat tidak ada rumusan di mana diletakkan pernyataan kita hukum dan norma fundamental negara ini. Kalau kita melihat pada hukum moral sebetulnya orang mengatakan ia, itu kita membuat peraturan selalu yang bagus, tetapi selama ini adanya rumusan mengenai cita hukum dan norma fundamental negara ini pun dalam kenyataannya sering disimpangi. Jadi, bagaimana kalau ini dihilangkan dan tidak dirumuskan maka nanti kita bisa membuat undang-undang yang tidak mengenal adanya suatu nilai keadilan sosial, padahal itu tercermin dalam Pembukaan tersebut.[466]

Jimly Asshiddiqie menyampaikan pandangan agar Aturan Tambahan dihapus, karena ternyata konsep Aturan Tambahan itu tidak ditemukan dalam sejarah.

Mengenai aturan tambahan kalau kita pelajari sejarah sebetulnya tidak ada Aturan Tambahan itu. Bahkan ketika *dokuritsu ziumbie toyosakai*, BPUPKI itu menyerahkan laporan itu jumlah Bab Undang-Undang Dasar itu cuma 15 itu bertambah di PPKI menjadi 16 lalu ditambahkan lagi termasuk Aturan Tambahan ini, ini tambahan. Mengapa waktu itu dianggap penting, di jaman itu memang dianggap penting ditambahkan namanya Aturan Tambahan kalau

[466] *Risalah Rapat PAH I BP MPR Ke-34*, 27 Juni 2002, hlm. 38.

> kita bandingkan dengan Konstitusi dimana-mana tidak ada Aturan Tambahan di dalam Konstitusi, tidak ada. Yang ada adalah apa yang disebut dengan Aturan Peralihan Ketentuan Perubahan, Ketentuan Peralihan, dan Ketentuan Penutup. Itu sebabnya Konstitusi RIS ketika kita sudah tidak lagi terlalu tergesa-gesa merumuskan Konstitusi maka penutup Konstitusi RIS di bab terakhir itu tiga isinya: 1. Ketentuan Perubahan, 2. Ketentuan Peralihan, 3. Ketentuan Penutup. Undang-Undang Dasar 1950 juga begitu, bab terakhir berisi tiga: 1. Ketentuan Tentang Perubahan, 2. Ketentuan Peralihan, dan 3. Ketentuan Penutup. Tidak ada Ketentuan Tambahan Aturan Tambahan. Jadi, saya setuju dengan pendapat Aturan Tambahan itu kita hapus, itu satu.[467]

Dalam Rapat Sinkronisasi Ke-5 yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf pada 29 Juni 2002, topik pembahasan mengenai Aturan tambahan berkaitan dengan usulan untuk meletakkan hakikat Pembukaan UUD 1945 dalam Aturan Tambahan. Usulan tersebut disampaikan oleh Hatta Mustafa dari F-UD.

> *Nah*, mengenai pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, saya pikir, apa tidak ada tempat lain. Tapi karena seperti kemarin kita dengarkan Pak Jimly itu, kita membuat suatu ketentuan, seperti misalnya Penjelasan, bagaimana itu di ketentuan Aturan Peralihan? Apakah kita masih memerlukan Aturan Tambahan yang secara khusus mengenai Pembukaan ini juga barangkali bagus itu. Karena memang dia tidak termasuk di dalam pasal.[468]

Sedangkan Frans Matrutty mengusulkan agar Aturan Tambahan diganti menjadi Aturan Penutup.

> Jadi sebenarnya, kita ini berputar-putar di tempat, tidak ada kemajuan. Kemajuan kita hanya kita sudah sepakat tetapi kita tidak tahu dimana menempatkan kesepakatan itu sehingga tidak terkena kemungkinan amendemen. Hanya Undang-Undang Dasar 1945 yang mengenal Aturan Peralihan, Aturan Tambahan. Undang-Undang Dasar Sementara, Konstitusi RIS, dan lain-lain tidak mengenal Aturan Tambahan itu. Yang ada adalah Aturan Penutup.
>
> Karena itu penutup inilah tempat kita menempatkan hal yang begini penting. Rumusan yang dikemukakan oleh Pak

[467] MPR RI, *Op.Cit.*, hlm. 40.
[468] *Ibid.,* hlm. 669.

> Sutjipno tadi itu sebenarnya berupaya untuk mengeliminir perubahan terhadap pikiran-pikiran yang berusaha untuk mungkin melakukan perubahan terhadap hal-hal itu. Sehingga rumusan ini juga bagus sekali walaupun tidak ditaruh di penutup, ditaruh di pasal mengenai perubahan pun sama sekali tidak salah.
>
> Sebab Undang-Undang Dasar negara yang lain juga seperti itu, memasukkan di dalam pasal-pasal dalam batang tubuh. Sehingga kalau kita terus berteori saja, seolah-olah, sudah saya tahu Pak. Itu seolah-olah kalau mengenai pasal-pasal, batang tubuh, pasal-pasal itu langsung bisa diubah.
>
> Tetapi ketentuan yang kita sepakati semua mengatakan bahwa ketentuan-ketentuan tentang perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tidak berlaku. Itu kesepakatan kita. Jadi kalau ditaruh di dalam aturan perubahan, pasal perubahan pun tepat seperti rumusan Pak Tjipno ditambah lagi, tetapi kalau kita mau bebas masuk ke aturan penutup, ketentuan penutup. Itu tidak ada salahnya. Hal ini sesuai dengan ajaran hukum.[469]

Usulan dari Frans Matrutty pun diperbolehkan untuk disepakati oleh *legal drafter* Maria Farida Indrati.

> Ya, Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup adalah terdiri dari pasal-pasal. Tetapi dalam perubahan kita boleh menambah satu bab baru. Jadi, kalau kita melihat pada Undang-Undang Dasar 1945, memang Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan.[470]

Pembicaraan tentang pasal Aturan Tambahan terjadi kembali dalam Rapat PAH I BP MPR ke-36 dengan agenda Laporan Tim Perumus Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan dalam Konteks Perubahan UUD 1945. Rapat tersebut diselenggarakan pada 9 Juli 2002 dipimpin Wakil ketua PAH I, Slamet Effendi Yusuf. Slamet kemudian menyampaikan kesepakatan Tim Perumus mengenai rancangan Aturan Tambahan sebagai berikut.

> Kemudian Aturan Tambahan itu, yaitu Pasal I, MPR ditugasi untuk melaksanakan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil Putusan pada Sidang MPR 2003.

[469] *Ibid.*, hlm. 691.
[470] *Ibid.*, hlm. 695.

> Pasal II: "Dengan ditetapkannya Perubahan Undang Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1900 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal."[471]

Ternyata Hamdan Zoelva dari F-PBB belum menandatangani hasil dari Tim Perumus. Slamet mengkonfirmasi.

> *Nah*, saudara-saudara dari hasil ini yang juga apa sebenarnya, sudah kita bicarakan di atas, tetapi kemudian karena waktu itu belum selesai lalu dibentuk Tim Perumus. Maka untuk lembar pertama yang saya bacakan tadi, Saudara Hamdan Zoelva belum tanda tangan.
>
> Saya ingin tanya kepada Saudara-Saudara. Bagaimana kita mau memperlakukan hasil Kesepakatan Tim Perumus ini? Apakah kita bisa mengesahkan ini sebagai hasil Pleno Panitia Ad Hoc Badan Pekerja? Dapat Saudara-Saudara sekalian? Belum dapat.
>
> Silakan yang mau bicara, saya catat saja atau saya mau minta dulu penjelasan dari Saudara Hamdan sehubungan beliau belum menandatangani kesepakatan yang pada waktu itu ada di Tim Kecil.
>
> Kami persilakan Saudara Hamdan.[472]

Hamdan Zoelva dari F-PBB menjelaskan mengapa dia belum menandatangani kesepakatan tersebut tidak ada kaitannya dengan Aturan Tambahan.

> Pada saat Tim Kecil merumuskan Aturan Peralihan ini, khususnya yang ada Pasal III memang pada saat itu saya harus mengikuti acara *fit and proper test*, saya meninggalkan di tengah pembicaraan pada saat itu. Memang sengaja saya tidak memberikan tanda tangan untuk satu persoalan ini karena berkait dengan Pasal III Aturan Peralihan itu.[473]

Seusai Hamdan Zoelva memberikan penjelasan terkait dengan Pasal 3 Aturan Peralihan dan Tap MPR, Slamet Effendy Yusuf menyampaikan bahwa hal tersebut terkait dengan Aturan Tambahan.

> *Nah*, yang mengenai hal-hal seperti itu, itu berada di dalam konteks Aturan Tambahan Pasal I, yaitu MPR ditugasi

---

[471] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Empat,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 35.

[472] *Ibid*., hlm. 36.

[473] *Ibid*.

untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status umum Ketetapan MPRS dan segera diambil pada Sidang MPR 2003. Jadi, termasuk misalnya Tap III itu, ya memang di sana-sini mengandung beberapa hal yang kontradiktif. Katakanlah misalnya membuat *ranking* antara undang-undang dengan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, itu seperti itu. Kalau penjelasannya seperti itu, saya tidak tahu selanjutnya Saudara Hamdan ya. Jadi, nanti kita diskusikan. Tapi untuk membuka diskusi ini agar supaya tidak hanya monolog seperti ini ...[474]

Hatta Mustafa dari F-UD sempat menyinggung mengenai Aturan Tambahan terkait dengan keberadaan F-TNI/Polri.

Yang ingin saya kemukakan adalah bahwa tempo hari Fraksi TNI/Polri sudah minta supaya mengenai Aturan Tambahan yang anggota Majelis sebagaimana dimaksud Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar ditambah dengan Tentara Nasional Indonesia dan utusan Kepolisian paling lama sampai tahun 2009 itu dikeluarkan. Artinya, mereka tarik dari Aturan Tambahan sehingga tidak ada lagi.

Nah, dengan tidak ada laginya itu, mereka minta supaya Tap VII mengenai keberadaan TNI/Polri di MPR itu diberlakukan.

Nah, ini Saudara-saudara sekalian masih ada di dalam alternatif mengenai posisi MPR. Kalau misalnya alternatif dua nanti yang disepakati, maka Ketetapan Nomor VII itu dengan sendirinya akan bertentangan. Jadi, dia dianggap masih bertentangan karena tidak ada lagi pengangkatan dan penunjukan walaupun di dalam Tap VII itu dianggap sampai tahun 2009. Karena waktu diskusi-diskusi dengan rektor-rektor yang ada ini dipermasalahkan ini berhati-hati sehingga mereka mendukung Fraksi ABRI dan TNI Polri ada di dalam sampai tahun 2009 karena sudah ada ketetapannya. Tetapi kalau hapus begitu saja dari Aturan Tambahan, apa ini nanti tidak dianggap bertentangan apabila MPR-nya itu hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD.

Nah, ini perlu kita pertimbangkan matang-matang sehingga jangan sampai nanti baru kita rumuskan begitu disahkan lalu sudah dianggap bahwa Tap VII itu bertentangan dengan Undang-Undang Dasar yang baru kita sahkan. Ini perlu kita pikirkan baik-baik begitu Saudara Ketua implikasi daripada

[474] *Ibid*., hlm. 37.

> tidak adanya TNI/Polri di dalam Ketentuan Undang-Undang Dasar kita ini, walaupun sampai tahun 2009.
>
> Saya kira ini bukannya untuk mengubah kembali keputusan kita, tetapi bagaimana seandainya terjadi. Kalau sekarang ini masih ada dua alternatif belum kelihatan. Tetapi kalau alternatifnya hilang, dan misalnya seluruh anggota MPR itu dipilih lewat pemilihan umum seperti yang sudah dirancang di dalam soal pemilihan umum maka masalah TNI/Polri itu bisa tidak berlaku lagi karena dianggap bertentangan. Ini perlu mendapat perhatian kita.[475]

Hobbes Sinaga menyampaikan pandangannya terkait dengan keberadaan TAP MPR.

> Jadi, dikaitkan dengan Aturan Tambahan Pasal I maka di Pasal III ini, "Segala Ketetapan MPRS dan MPR yang tidak bersifat pengaturan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ini. " Karena kalau Ketetapan MPRS yang bersifat pengaturan masih tetap kita berlakukan maka nanti menjadi ada soal dikemudian hari. Soal kedudukan tata urutan perundang-undangan.
>
> Oleh sebab itu sebenarnya yang perlu diatur mungkin yang harus kita pertahankan itu adalah Tap-Tap MPRS atau MPR yang tidak bersifat pengaturan. Walau yang bersifat pengaturan itu sudah diatur dalam Undang-Undang Dasar ini. *Nah*, jadi dikaitkan dengan Aturan Tambahan Pasal I *kan* kita nanti MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada Sidang MPR 2003. Jadi, di situ kita nanti akan menilai peraturan-peraturan itu. Katakanlah Ketetapan MPR atau MPRS yang tidak bersifat pengaturan yang masih berlaku itu, kita putuskan juga di tahun 2003.[476]

Perdebatan-perdebatan yang terjadi dalam rapat ini kebanyakan mengenai Pasal III Aturan Peralihan yang memang belum disepakati, sedangkan rancangan Aturan Tambahan sudah disepakati. Akan tetapi sebagian besar pembahasan Pasal III Aturan Peralihan memang terkait dengan rancangan Pasal I Aturan Tambahan. Terkait dengan hal yang belum disepakati tersebut, Slamet Effendy Yusuf sebagai Pimpinan

[475] *Ibid*., hlm. 37 – 38.
[476] *Ibid*., hlm. 41.

Rapat menyatakan hal tersebut akan disepakati dalam lobi.

> Saya kira seluruhnya yang belum tercapai kesepakatan kita akan segera melakukan lobi dan sebaiknya lobi itu dilaksanakan sebelum finalisasi. Kalau sampai finalisasi itu juga belum sepakat di antara para petinggi, ya mudah-mudahan di Badan Pekerja. Kalau itu juga belum selesai, mudah-mudahan di Sidang Umum, tetapi lobi akan terus dilakukan sehingga tugas kita nanti menjadi lobi-lobi.[477]

Pembicaraan tentang pasal Aturan Tambahan berlangsung pada Rapat PAH I BP MPR ke-38 dengan agenda Laporan Tim Kecil dalam Rangka Finalisasi Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945. Rapat diselenggarakan pada 25 Juli 2002 dipimpin Ketua PAH I Jakob Tobing. F-PPP dengan juru bicara Abdul Azis Imran Pattisahusiwa sempat menyinggung Aturan Tambahan.

> Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, F-PPP memberikan catatan untuk memberikan perlindungan terus-menerus terhadap rumusan yang telah kita sepakati tersebut untuk menjamin terpeliharanya kelanggengan kehidupan berbangsa dan bernegara selama masa peralihan setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ditetapkan pada bulan Agustus 2002.[478]

F-UD melalui Hatta Mustafa menyampaikan.

> Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sudah tidak lagi menjadi sumber hukum, dengan akan disahkan perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945 ini presiden di pilih langsung dengan tidak lagi Penjelasan menjadi acuan sumber hukum maka presiden tidak dapat lagi menempatkan diri sebagai mandataris. Inilah salah satu pokok pikiran yang kuat agar penjelasan tidak diberlakukan lagi dalam rancangan Pasal II Aturan Tambahan, dengan ditetapkannya perubahan ini, maka Undang-Undang Dasar 1945 terdiri atas pembukaan dan pasal-pasal.
>
> Karena itu, menurut pendapat F-UD hal-hal yang ada dalam Penjelasan tersebut dan mempunyai nilai-nilai yang tinggi baik yang berbentuk norma maupun berperan aktif secara historis dalam membangun negara pantas dan patut

[477] *Ibid*., hlm. 45.
[478] *Ibid.,* hlm. 384.

untuk diangkat ke dalam pasal- pasal atau bagian dari ayat dalam amendemen ini.[479]

Selanjutnya dari F-TNI/Polri sebagaimana disampaikan oleh Kohirin Suganda.

... Sedangkan aturan tambahan, pada aturan tambahan Pasal 1 ditugaskan kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Tap MPRS dan MPR untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat 2003.

Dengan penugasan ini betul-betul secara objektif dan mempertimbangkan kemanfaatan untuk bangsa dan negara, dapat diambil suatu putusan tentang ketetapan-ketetapan mana yang masih berlaku dan ketetapan-ketetapan mana yang harus dicabut.

Dengan rumusan Pasal 2, berarti sejak Perubahan amendemen IV ditetapkan maka Penjelasaan Undang-Undang Dasar 1945 sudah tidak ada lagi. Perlu diantisipasi agar jangan menimbulkan permasalahan dalam implementasi Undang-Undang Dasar 1945 selanjutnya dilapangan. Yang terhormat Saudara Pimpinan dan anggota PAH, Dari uraian pendapat tersebut di atas Fraksi TNI/Polri menyatakan dapat menerima dan menyetujui rumusan hasil finalisasi PAH I BP MPR RI tentang Rancangan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 untuk selanjutnya ditetapkan sebagai bahan pembahasan dalam Sidang Tahunan MPR RI.[480]

Hamdan Zoelva menyampaikan pendapat F-PBB.

Kami masuki pasal terakhir, pasal Aturan Tambahan. Seluruh *draft* Peraturan Peralihan yang berisi tiga pasal dan Aturan Tambahan yang berisi dua pasal sudah kita sepakati bersama. Namun demikian, Fraksi Partai Bulan Bintang perlu memberikan beberapa catatan sebagai pandangan fraksi kami atas rumusan yang ada.

Pertama Rumusan Pasal I Aturan Tambahan dan terkait dalam dengan Pasal II adalah semata-mata untuk keperluan masa transisi dari naskah Undang-Undang Dasar yang lama kepada Perubahan Undang-Undang Dasar yang baru. Untuk menghindari kekosongan hukum dalam pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan, banyak yang sudah kita

[479] *Ibid*., hlm. 396.
[480] *Ibid*., hlm. 401.

> ubah dalam tiga kali perubahan dan akan berubah dalam Perubahan Keempat ini yang mengatur hal-hal yang sama sekali baru.
>
> Tentunya tidak mungkin dalam waktu yang bersamaan kita menyesuaikan seluruh peraturan perundang-undangan yang ada, sesuai dengan perubahan norma dalam Perubahan Undang-undang ini, Undang-Undang Dasar ini. Oleh karena itu, menurut pendapat fraksi kami peraturan perundang-undangan yang lama itu masih dapat diberlakukan sepanjang belum diadakan yang baru walaupun mungkin tampak bahwa peraturan-peraturan lama tidak sesuai dengan peraturan yang baru dalam Perubahan Undang-Undang Dasar ini.[481]

Karena waktu yang dibatasi, tidak semua fraksi menyampaikan pendapat fraksinya tentang Aturan Tambahan.

Setelah PAH I BP MPR menyelesaikan pembahasan materi Aturan Tambahan UUD 1945, hasil kerjanya disampaikan dalam Rapat BP MPR yang dipimpin Ketua MPR/Ketua BP MPR, M. Amien Rais. Selanjutnya rumusan tersebut disampaikan untuk dibahas dan diputuskan dalam forum ST MPR 2002.

Pembahasan materi Aturan Tambahan dalam ST MPR 2002 berlangsung pada Rapat Komisi A ke-4 yang diselenggarakan pada 7 Agustus 2002 dengan agenda Pembahasan Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945 dan dipimpin Amru Al-Mu'tashim.

Ishak Latuconsina dari F-TNI/Polri dalam kesempatan tersebut mempertanyakan mengenai Pasal II rumusan Aturan Tambahan.

> Selanjutnya, untuk Aturan Tambahan, khusus untuk Pasal II yang berbunyi, "Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ini maka Undang-Undang Dasar 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal."
>
> Apakah hal ini perlu dimuat? Bukankah memang keadaannya sudah demikian itu, sehingga tampaknya tidak ada urgensi untuk memuatnya. Oleh sebab itu maka kalau dapat dipertimbangkan maka Pasal II Aturan Tambahan

[481] *Ibid*., hlm. 406.

ini rasanya tidak perlu dimuat.[482]

Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB menyampaikan pandangan sebagai berikut.

> Khusus untuk rumusan Aturan Tambahan, kami ingin menekankan bahwa pertama, Aturan Tambahan Pasal I memang kita sepakati sejak di Badan Pekerja. Bahwa pasal ini dibuat dalam kerangka memberikan kewenangan khusus kepada MPR karena menyimpang dari Pasal 1 Ayat (2), maupun Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan Pasal II Aturan Tambahan dituliskan sedemikian rupa, dirumuskan sedemikian rupa. Justru dengan maksud untuk menekankan atau memberikan dukungan terhadap upaya-upaya Pasal 37 tentang perubahan agar Pembukaan itu tidak termasuk objek perubahan.
>
> Karena itu, perlu ditegaskan bahwa Undang-Undang Dasar ini terdiri dari Pembukaan dan pasal-pasal. Itu pula sekali lagi maksudnya mengapa dalam Pasal 37 ditegaskan usul perubahan pasal-pasal. Jadi tidak menyangkut Pembukaan. Jadi, kalau ini tidak ditegaskan maka kita sekali lagi bisa berdebat, kalau mengubah itu termasuk Pembukaannya atau bukan? Ini maksudnya.
>
> Dengan demikian, tentu bisa kita maklumi bersama mengapa rumusan itu dituliskan demikian.[483]

Hartono Mardjono yang mewakili F-PDU menyinggung rancangan Pasal 2 Aturan Tambahan yang dianggap berlebihan. Akan tetapi, FPDU tetap menerima rumusan tersebut.

> Tentang Aturan Tambahan, tidak juga ada masalah. Tidak juga ada masalah sehingga kami menyepakati apa yang tercantum di dalam Rancangan Perubahan Keempat ini, yaitu Pasal I Aturan Tambahan maupun Pasal II. Hanya saja barangkali menjadi pertimbangan kita apa yang tadi dikemukakan juga oleh Fraksi TNI/Polri bahwa menurut teknik *legal drafting*, alangkah baiknya kalau Aturan Peralihan Pasal I dan Pasal II, memang disatukan. Seperti halnya yang termaktub di dalam Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 yang pertama dulu.
>
> Jadi, saya kira itu yang penting untuk kita perhatikan

[482] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Lima*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2009), hlm. 316.

[483] *Ibid*., hlm. 318.

bahwa meskipun MPR merupakan lembaga politik, tetapi juga memahami dengan baik dan melaksanakan secara konsisten adanya teknik *legal drafting* itu.

Kemudian, adanya Pasal II Aturan Tambahan yang menyatakan dengan ditetapkannya Perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal. Ini memang saya kira sesuatu yang agak berkelebihan dilihat dari teknik *legal drafting*. Sudah jelas Undang-Undang Dasar itu terdiri dari Pembukaan dan pasalpasal, karena yang lain tidak pernah dinyatakan sebagai bagian dari Undang-Undang Dasar termasuk dulu Penjelasan. Karena tidak adanya itu, sesungguhnya Pasal II ini agak berkelebihan. Tetapi, kita menyadari bahwa tidak semuanya ini semata-mata tinjauannya dari segi yuridis formal. Ada masalah-masalah politis yang barangkali tidak ada salahnya untuk kita tetap mencantumkannya. Jadi, tidak prinsipiil buat fraksi kami.[484]

Birinus Joseph Rahawadan dari F-KKI sempat pula menyinggung KK dimasukkan ke dalam Aturan Tambahan

Mengenai Aturan Tambahan, Fraksi KKI menyetujui rumusan ini.

Mengenai Pasal II, mengikuti apa yang tadi dikemukakan oleh Fraksi TNI/Polri. Pasal ini juga perlu untuk ditinjau kembali menyangkut soal rumusan, apabila di dalamnya masih terkandung hal-hal yang mungkin bersifat ideologis.

Mengenai Komisi Konstitusi. Fraksi KKI pertama-tama menyetujui bahwa Komisi Konstitusi dapat dimasukkan dalam Aturan Tambahan. Sementara perumusan secara hukum dapat dituangkan dalam bentuk Tap MPR.[485]

Bondan Abdul Madjid yang mewakili F-PBB menyatakan menyetujui rumusan Aturan Tambahan.

Adapun masalah Aturan Tambahan.

Ini kita menyadari bahwa segala sesuatu kita usahakan oleh MPR secara optimal menjadi keputusan. Tetapi kita tahu bahwa MPR kita ini adalah manusia tidak lepas ada kekurangan dan kelebihannya. Maka oleh karena itu, di dalam ketetapan-ketetapannya pun mungkin ada hal-hal

[484] *Ibid*., hlm. 321 - 322.
[485] *Ibid.*

yang perlu ditinjau sehingga dengan demikian Aturan Tambahan Pasal I, Pasal II ini, kita pun menerimanya.[486]

A.M. Luthfi dari Fraksi Reformasi mengusulkan agar Dekrit Presiden 5 Juli 1959 disebutkan dalam Pasal Aturan Tambahan.

Kemudian, tentang Aturan Tambahan.

Kita barangkali kurang menyadari bahwa sebetulnya Undang-Undang Dasar 1945 itu, hanya berjalan dari tahun '45 sampai '49. Sesudah itu, kita punya Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Kemudian Undang-Undang Dasar 1950 yang Sementara. Kemudian baru berlaku lagi menjadi Undang-Undang Dasar kita itu dengan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli Tahun '59.

Berhubung kita memilih sebagai kesepakatan bahwa sistem amendemen kita adalah dengan sistem adendum. Maksudnya adalah supaya secara historis anak cucu kita itu bisa melihat perjalanan daripada pikiran kita tentang Undang-Undang Dasar kita itu. Karena itu masalah berlakunya kembali pada tahun '59 Undang-Undang Dasar '45 sampai hari ini yang baru akan kita lakukan perubahannya, itu harus dijelaskan suasana batinnya bagaimana dan apa keputusannya?

Dalam hal ini Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959, itu merupakan satu solusi yang akhirnya pada tanggal 22 Juli diterima secara aklamasi oleh DPR, Parlemen namanya, yang adalah hasil pemilihan rakyat. Karena itu, kita ingin mengusulkan di dalam Aturan Tambahan ini disebutkan tentang Dekrit Presiden 5 Juli '59, yang menghidupkan kembali Undang-Undang Dasar pada tahun '59 itu yang kemudian berlaku sampai sekarang. Dan, kemudian kita akan lakukan perubahannya.[487]

Agun Gunandjar Sudarsa dari F-PG menyampaikan pandangannya terkait rancangan Pasal I Aturan Tambahan dan mengusulkan satu tambahan pasal Aturan Tambahan.

Terhadap perumusan Pasal I, Fraksi Partai Golkar sangat memahami dan menyetujuinya. Bahkan hal tersebut pun Fraksi kami telah mengusulkannya. Karena sesuai dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, di mana pada masa-masa yang akan datang, Majelis tidak berwenang

[486] *Ibid*., hlm. 323.
[487] *Ibid*., hlm. 325.

lagi membuat ketetapan yang bersifat pengaturan.

Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat membuat ketetapan yang bersifat penetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal III. Oleh karena itu, di masa yang akan datang tentunya tidak akan kita kenal lagi berbagai Ketetapan-ketetapan Majelis dalam tata urut peraturan perundang-undangan kita. Karena kelak di masa yang akan datang di bawah Undang-Undang Dasar hanya ada undang-undang dan seterusnya ke bawah.

Dengan adanya Pasal I Aturan Tambahan ini, maka persoalan mengenai berbagai Ketetapan Majelis yang telah ada baik itu yang melalui Ketetapan MPRS maupun Ketetapan MPR, itu akan dapat diselesaikan melalui Sidang Majelis Tahun 2003, yang memang ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum berbagai Ketetapan MPRS dan MPR tersebut.

Selanjutnya, sesuai dengan pemandangan umum yang telah kami sampaikan pada Sidang Paripurna Ke-3 Majelis pada tanggal 2 Agustus 2002 yang lalu maka pada kesempatan ini perkenankanlah kami Fraksi Partai Golongan Karya untuk mengusulkan satu tambahan pasal dalam Aturan Tambahan ini yang menyangkut usulan kami tentang pembentukan Panitia Nasional yang rumusannya, bunyinya, tambahan pasal tersebut adalah sebagai berikut:

"Menugaskan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk membentuk Panitia Nasional penyempurnaan perubahan Undang-Undang Dasar yang susunan, kedudukan, dan kewenangannya diatur dalam Ketetapan MPR hasil Sidang Tahunan 2002 dan hasilnya disahkan pada Sidang umum MPR yang pertama, hasil Pemilihan Umum Tahun 2004".[488]

Andi Matalatta melanjutkan penjelasan atas usulan F-PG sebagai berikut.

... Fraksi kami mengusulkan dibukanya pintu gerbang penyempurnaan itu dalam Aturan Tambahan sebagai langkah lanjutan yang harus ditempuh dengan menugaskan MPR dalam Sidang Tahunan ini untuk membentuk Panitia Nasional Penyempurnaan Konstitusi.

Perintah Aturan Tambahan ini seharusnya pula segera diikuti oleh sebuah Ketetapan MPR yang juga ditetapkan

[488] *Ibid*., hlm. 32.

dalam Sidang Tahunan ini dengan pokok-pokok materi sebagai berikut :

1. Nama

Nama yang kami usulkan adalah "Panitia Nasional Penyempurnaan Konstitusi". Nama ini kami usulkan untuk memberi warna kesatuan bangsa secara nasional. Karena seolah-olah ada kesan kalau kita memakai istilah Komisi konstitusi terkesan sangat elitis, hanya miliknya orang Jakarta.

2. Dasar hukum pembentukan

Dasar hukum pembentukan adalah Aturan Tambahan karena merupakan langkah lanjutan dan penggunaannya hanya sekali. Perubahan-perubahan selanjutnya akan mempergunakan Pasal 37. Jadi, kali ini tidak menggunakan Pasal 37 karena kalau mempergunakan itu harus diusulkan oleh 1/3 anggota melalui proses yang cukup panjang.

3. Kewenangan

Panitia ini menyempurnakan substansi yang ada dalam Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat, dan wajib memperhatikan lima prinsip yang dipakai MPR dalam perubahan Undang-Undang Dasar dan diberikan kewenangan penuh di mana MPR hanya tinggal dan wajib mensahkannya.

4. Susunan Keanggotaan

Karena panitia ini memiliki kewenangan penuh maka sebaiknya keanggotaannya melibatkan anggota MPR yang memang memiliki kewenangan konstitusional untuk melakukan perubahan Undang-Undang Dasar. Namun demikian, unsur anggota dari MPR ini tidak boleh menjadi mayoritas. Sejalan dengan namanya yaitu Panitia Nasional, komponen keanggotaan yang kedua adalah daerah. Lalu untuk memberi artikulasi dan bobot intelektual serta peran masyarakat yang lebih luas, komponen keanggotaan yang ketiga adalah tokoh masyarakat, dengan demikian komposisi keanggotaan yang kami usulkan adalah anggota MPR yang mewakili pemegang otoritas sesuai Undang-Undang Dasar sebanyak 30 orang. Anggota dari daerah mesing-masing satu orang tiap provinsi, 30 orang anggota masyarakat, 30 orang.

5. Proses *rekruitment*

Keanggotaan yang berasal dari MPR ditentukan secara

proporsional oleh masing-masing Fraksi. Keanggotaan dari daerah dipilih oleh DPRD propinsi masing-masing, satu orang, ada 30 provinsi. Keanggotaan dari masyarakat terdiri atas 20 orang pakar berbagai bidang ilmu pengetahuan, dan 10 orang tokoh masyarakat atau lembaga swadaya masyarakat yang diusulkan secara terbuka oleh seluruh masyarakat untuk kemudian diseleksi oleh Badan Pekerja MPR.

6. Waktu pembentukan

Panitia ini dibentuk dalam sidang tahun ini dengan Ketetapan MPR dan keanggotaannya ditetapkan oleh putusan Pimpinan MPR, dan diharapkan sudah mulai bekerja selambat-lambatnya bulan Oktober 2002. Waktu pembentukan ini diharapkan dapat mewadahi harapan-harapan masyarakat, sehingga mereka tidak perlu mengganggu perencanaan dan pelaksanaan Pemilu 2004, dengan segala rangkaian kegiatannya.

7. Tata kerja Panitia ini diputuskan oleh mereka sendiri secara demokratis.

8. Masa kerja.

Panitia ini harus sudah merampungkan tugasnya sebelum Pemilu 2004 dan hasilnya disahkan oleh Sidang Umum MPR hasil Pemilu 2004. Apabila sampai pada masa itu panitia ini tidak berhasil merampungkan tugasnya, panitia ini bubar demi hukum dan hasilnya dianggap tidak ada.

9. *Cantolan* dasar hukum yaitu dalam Aturan Tambahan yang rumusannya telah disampaikan oleh kawan kami tadi.

10. Rancangan Ketetapan tentang Pembentukan Panitia ini kami sudah serahkan kepada Pimpinan melalui Sekretariat Jenderal dua hari yang lalu. Kami sangat senang sekali kalau rancangan ketetapan itu dapat diperbanyak dan dibagikan kepada seluruh anggota Komisi A.[489]

Bambang Pranoto dari F-PDIP menyampaikan usulan sebagai berikut.

Kemudian yang kedua masalah Aturan Tambahan, bahwa apa tidak sebaiknya pada hal-hal yang menyangkut persoalan-persoalan yang tidak tercangkup dalam pasal-pasal di dalam amendemen itu bisa dimasukan Aturan Tambahan.

[489] *Ibid*., hlm. 335 - 336.

> Kemudian yang ketiga, hilangnya Penjelasan. Ketika peralihan itu diamendemen, kemudian tambahan juga diamendemen. Kami juga ingin menanyakan, kenapa Penjelasan juga tidak diamendemen. Dan ada sesuatu yang kontradiktif dan bahkan kontroversial ketika ada salah satu koridor kesepakatan kita di dalam laporan amendemen di dalamnya adalah mengangkat hal-hal yang substansi pada Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 menjadi pasal. Artinya pasal-pasal mana yang merupakan diangkat dari Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.
>
> Sepengetahuan saya, Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebuah kesatuan antara Pembukaan, Batang Tubuh, Aturan Peralihan, dan juga Penjelasan. Sehingga alangkah baiknya kalau ada hal yang menyangkut masalah masih multipersepsi, hal-hal yang masih kita bicarakan yang masih belum jelas sebaiknya dimasukan ke dalam aturan atau konsep Penjelasan.[490]

J.E. Sahetapy dari F-PDIP menyetujui rancangan pasal Aturan Tambahan. Berikut komentarnya.

> Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan setuju dengan redaksi yang sudah disepakati dalam Panitia Ad Hoc I yang bertalian dengan redaksi peraturan peralihan dan peraturan tambahan. Sebab hal itu sudah begitu jelas dan dengan demikian berbicara untuk dirinya sendiri, *speak for itself* .[491]

F-UD mengungkapkan persetujuannya terhadap rumusan Aturan Tambahan. Diwakili oleh Harifuddin Cawidu, F-UD berpendapat sebagai berikut.

> Itulah sebabnya kami berketetapan hati untuk menyetujui rancangan Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan tersebut termasuk Mahkamah Konstitusi seperti yang telah disepakati sebelumnya.[492]

F-UG melalui Ahmad Zacky Siradj berpandangan sebagai berikut.

> Mengenai Aturan Tambahan Pasal I dan Pasal II, kami juga tidak ada persoalan, kami bisa menerima. Tetapi, tadi di dalam pandangan-pandangan Fraksi yang berkembang, itu pun ada beberapa catatan-catatan. Kami pun bersedia

[490] *Ibid*., hlm. 36.
[491] *Ibid*., hlm. 339.
[492] *Ibid*., hlm. 342.

secara terbuka untuk membicarakannya.[493]

Vincent T. Radja mewakili F-UD kembali menegaskan persetujuan fraksinya atas rancangan Aturan Tambahan.

> Sikap Fraksi Utusan Daerah terhadap Aturan Peralihan, Aturan Tambahan maupun wacana Komisi Konstitusi adalah sebagai demikian.
>
> Akan halnya Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, walaupun terdapat pendapat bahwa Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan hanya ada pada pergantian Undang-Undang Dasar. Namun demikian, Fraksi Utusan Daerah berpendapat bahwa dengan terjalinnya perubahan atau Amendemen Kesatu, Kedua, Ketiga dan Keempat, Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan sangat dibutuhkan untuk menghindari kevakuman hukum. Sejalan dengan hal tersebut, dengan sepenuh hati, Fraksi Utusan Daerah dapat menyetujui Rancangan Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan seperti yang telah disepakati bersama.[494]

Slamet Supriyadi dari F-TNI/Polri menyetujui rumusan Aturan Tambahan, tetapi mengusulkan dua pasal tambahan.

> Fraksi TNI/Polri di dalam hal membahas tentang Aturan Peralihan, Aturan Tambahan, dan Komisi Konstitusi kami berketetapan hati bahwasannya untuk Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan menyepakati seluruhnya setuju dengan rumusan yang telah dibahas oleh Badan Pekerja MPR.
>
> Selanjutnya, untuk Aturan Tambahan, menyarankan adanya tambahan suatu klausul kata tentang perlunya dibentuknya Komisi Konstitusi untuk penyempurnaan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Apabila boleh disarankan, kami menyarankan ditambahkan pada Pasal III kurang lebih menugaskan MPR membentuk Komisi Konstitusi untuk penyempurnaan Perubahan Undang Undang Dasar 1945 yang bertugas untuk menyempurnakan Perubahan Satu, Dua, Tiga, Empat Undang-Undang Dasar 1945 dalam waktu dua tahun sejak bentuknya/pembentukannya dan melaporkan hasil tugasnya kepada MPR RI pada periode 1999-2004 untuk disahkan.
>
> Dalam Pasal IV-nya disebutkan bahwasanya Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat dilakukan sejak tanggal ditetapkan Undang-Undang Dasar ini. Dan, sampai

[493] *Ibid*. hlm. 344.
[494] *Ibid*., hlm. 345.

dengan disahkannya Undang-Undang Dasar 1945 hasil dari Komisi Konstitusi.[495]

Sayuti Rahawarin dari F-PDU kemudian menyampaikan bahwa fraksinya setuju atas rancangan Pasal Aturan Tambahan. Sayuti berkomentar, "untuk Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, fraksi kami dapat menyetujui semua rumusan yang ada."[496]

Bondan Abdul Madjid dari F-PBB berpandangan bahwa fraksi menerima rancangan Aturan Tambahan.

> Fraksi Partai Bulan Bintang, setelah mempertimbangkan dan mendengar apa yang diajukan tadi maka terhadap Aturan Peralihan Pasal I, Pasal II, Pasal III menerimanya. Demikian pula Aturan Tambahan Pasal I, Pasal II menerimanya pula.[497]

Fraksi Reformasi yang diwakili A.M. Luthfi mengusulkan satu pasal baru.

> Yang kedua, tentang Aturan Tambahan.
>
> Dua pasal ini kami setuju, tetapi kami nengusulkan satu pasal baru karena kita telah memilih sistem adendum yang maksudnya supaya secara historis rakyat bisa mengikuti perkembangan Undang-Undang Dasar yang asli dan segala perubahannya itu. Kami menginginkan dimasukkannya pasal tambahan yang isinya kurang lebih begini.
>
> "Ada pun tentang Undang-Undang Dasar 1945 yang dimaksud adalah Undang-Undang Dasar yang disahkan oleh PPKI pada 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli tahun 1959, yang kemudian disahkan secara aklamasi oleh Parlemen hasil pemilu tahun 1955 pada tanggal 22 Juli 1959".
>
> Itu tambahannya.[498]

Amin Said Husni dari F-KB menyatakan.

> Demikian juga Aturan Tambahan sangat diperlukan untuk menambah tugas-tugas khusus dalam hubungannya dengan Perubahan Undang-Undang Dasar.
>
> Terhadap rumusan Aturan Peralihan, yang terdapat di

[495] *Ibid*., hlm. 349.
[496] *Ibid*., hlm. 343.
[497] *Ibid*., hlm. 350.
[498] *Ibid*., hlm. 350 - 351.

dalam Rancangan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar tahun 1945, hasil Badan Pekerja Majelis ini. Untuk Pasal I, Pasal II, dan Pasal III, bagi kami sudah dapat mengakomodir prinsip-prinsip Aturan Peralihan, yaitu prinsip *sapu jagad* dan prinsip prioritas.

Prinsip *sapu jagad* terlihat pada Pasal I dan Pasal II. Dan prinsip prioritas itu dapat kita baca pada Pasal ke IV mengenai hubungan Mahkamah Konstitusi yang akan dibentuk dengan Mahkamah Agung dalam masa transisi.

Untuk itu, kami dapat menerima rumusan Pasal I, Pasal II, dan Pasal III Aturan Peralihan. Dan kalaupun ada anggota atau Fraksi lain yang masih memandang perlunya mendiskusikan Aturan Peralihan, pada prinsipnya Fraksi kami bersedia dengan terbuka untuk membahas dan mendiskusikannya, serta mengambil putusan secara bersama-sama.

Mengenai Aturan Tambahan.

Fraksi Kebangkitan Bangsa tidak mempermasalahkan, karena apa yang telah dihasilkan oleh Badan Pekerja Majelis kami anggap sudah cukup memadai.[499]

F-PPP yang diwakili Lukman Hakim Saifuddin berpandangan sebagai berikut.

Selanjutnya, menyangkut Aturan Tambahan, sepenuhnya kami dapat menyetujui dari dua pasal yang menjadi rancangan Badan Pekerja itu sehingga kami dapat menerima dan menyetujuinya.[500]

Andi Matalatta dari F-PG menyampaikan pendapatnya mengenai Aturan Tambahan sebagai berikut.

Lalu kemudian, Aturan Tambahan.

Aturan Tambahan menurut kami adalah langkah-langkah lanjutan yang konkret untuk menyelesaikan pekerjaan-pekerjaan tersisa maupun pekerjaan tambahan dalam rangka memparipurnakan peraturan yang kita buat. Karena itu kami dari Fraksi Partai Golkar menyepakati konsep yang ada dalam Pasal I dan Pasal II, dan sekaligus mengusulkan usul tambahan seperti yang telah kami sampaikan tadi untuk merampungkan proses pekerjaan

[499] *Ibid*., hlm. 353 - 352.
[500] *Ibid*., hlm. 354.

lanjutan seandainya nanti kita semua menyepakati adanya sebuah Komisi Konstitusi atau Panitia Nasional, mengenai penyempurnaan Konstitusi.[501]

F-PDIP yang diwakili Pataniari Siahaan menjelaskan beberapa hal terkait dengan Aturan Tambahan.

Mengenai Aturan Tambahan, pada dasarnya kami bisa menerima dan mengerti dengan pengertian-pengertian. Pada Pasal II Aturan Tambahan memang ada rumusan yang dipersoalkan tadi yaitu bahan dasar adalah Pembukaan dan pasal-pasal.

Memang perlu kami pikir Pimpinan dan kita semua memahami dari mana datangnya rumusan ini. Persoalannya memang kalau kita mengacu kepada Undang-Undang Dasar 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 Penjelasan bukan merupakan satu kesatuan. Tetapi teman-teman yang tadi dengan semangat mengutip Deklarasi atau Dekrit 5 Juli hanya membicarakan masalah menjiwainya, tidak sekaligus mengatakan bahwa Dekrit 5 Juli-lah yang mengatakan bahwa bahan dasar kita adalah Pembukaan, Batang Tubuh dan pasal-pasal. Ini mungkin perlu sekalian ditambahkan, yakni diperkuat lagi oleh Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 sehingga terjadilah persoalan-persoalan yang harus diklarifikasi kembali mengenai posisi-posisi pada Pembukaan dan pasal-pasal.

Bagian yang terakhir, mengenai masalah berbagai pikiran berkembang bagaimana kita melakukan penyelarasan, bagaimana kita melakukan pemeriksaan saling keterkaitan antara Perubahan Pertama, kemudian yang asli.

Kami berpikir perlu kami sampaikan di sini apa yang kami ketahui dari teman-teman yang bekerja di MPR. Berbagai tanggapan yang timbul di masyarakat pengertian, pembahasan sebetulnya bersumber dari hal-hal yang mungkin tidak terungkap secara nyata.

Satu persoalan yang akan menjadi masalah adalah masalah sistematika. Kalau kita membaca kembali persidangan BPUPKI sangat jelas pada saat Profesor Soepomo menyampaikan masalah sistematika didebat oleh para anggota yang lain tetapi, Soepomo mengatakan kalau kita bicara sistematika tidak akan selesai Undang-Undang Dasar ini sehingga diterimalah sistematika seperti itu menjadi

[501] *Ibid*., hlm. 356.

acuan. Dan kita mengerti bahwa Undang-Undang Dasar tersebut disusun pada jaman perang yang semuanya serba kilat dan cepat.

Kesepakatan-kesepakatan MPR sendiri bersepakat karena perubahannya bersifat *adendum* disepakati sistematika tidak berubah. Dan dari apa yang kami ketahui sebetulnya pun tidak ada standar mengenai pengelompokan terhadap suatu bentuk struktur atau sifat yang mendasar.

Di sisi lain juga ada perdebatan serius di MPR saat itu mengenai apakah dikelompokkan atau tersebar. Ini merupakan perdebatan yang cukup panjang dari tahun 1999, disepakati kita mengikuti sistematika naskah asli dengan adanya persebaran daripada berbagai fungsi kewenangan, tidak dikelompokkan satu pasal.[502]

Lebih lanjut Pataniari menegaskan.

Dengan demikian kami sampaikan sikap terakhir kami bahwa kami bisa menerima Pasal I, II, dan III pada Aturan Peralihan. Kemudian Aturan Tambahan bisa menerima Pasal I dan II terhadap masalah pembicaraan wacana bagaimana cara penataan, pengesahan, penyempurnaan, kami bersedia untuk memusyawarahkannya di dalam sidang-sidang berikutnya.[503]

Menyimpulkan hasil perdebatan, pimpinan rapat menyampaikan sebagai berikut.

Terhadap Aturan Tambahan Pasal I maupun Pasal II, banyak yang berkomentar dan banyak yang masih kurang setuju, masukan-masukan cukup banyak, karena itu bagaimana kalau kami usulkan atau kita usulkan dibawa ke Tim Perumus dan Tim Lobi, setuju? Setuju.[504]

Kemudian, Pataniari Siahaan dari F-PDIP menginterupsi untuk mendapatkan kejelasan.

Tadi yang kami tanggap adalah Aturan Tambahan Pasal I, Pasal II sudah bisa diterima, tapi ada tambahan, ada tambahan. Satu (1), (2)-nya sebenarnya tidak ada persoalan, yaitu bisa diketok 1, 2 tinggal menambah Tim Perumus saja.[505]

---

502 *Ibid*., hlm. 357 – 358.
503 *Ibid*.
504 *Ibid*., hlm. 359.
505 *Ibid*., hlm. 361.

Pimpinan rapat kemudian menyampaikan.

> Begitu, bisa disetujui Pasal I, Pasal II bisa diterima? Tambahan-tambahan dirumuskan oleh Tim Perumus dan Tim Lobi, setuju? Setuju.[506]

Ketua Komisi A, Jakob Tobing, kemudian menjelaskan mengenai mekanisme rapat Tim Perumus dan Tim Lobi sebagai berikut.

> ... Nanti malam kita sudah harus memparipurnakan pekerjaan Komisi A. Itu laporan dan juga keputusan-keputusan Komisi A itu pada sesi yang kita tambahkan malam jam 20.00 sampai dengan jam 23.00.
>
> Siang ini kita akan adakan satu kegiatan berbarengan atau selang-seling antara lobi dan perumusan. Karena ada yang disepakati lobi baru dirumuskan, karena kalau tanpa kesepakatan susah dirumuskan.
>
> Oleh karena itu, nanti siang Pleno Komisi A diadakan dan dimasukkan ke malam hari, supaya lobi dan perumusan bisa konsentrasi. Juga disepakati bahwa supaya terjadi lobi yang efektif selama perumusan juga sekaligus bisa lobi, bisa berunding-runding maka Tim Perumus itu juga berfungsi sekaligus sebagai Tim Lobi. Untuk itu maka Ketua-ketua Fraksi yang ada di Komisi A, itu supaya masuk di dalam Tim Lobi dan Tim Perumus. Itu disepakati tadi. Sekiranya Ketua Fraksi tidak di Komisi A maka Ketua Poksi masuk di Tim Perumus dengan harapan dan permintaan bahwa Ketua Fraksi yang bersangkutan berada pada posisi *combat ready on call* supaya cepat, karena waktu kita hanya beberapa jam.[507]

Selanjutnya berlangsung rapat Tim Perumus guna mencari rumusan yang dapat disepakati bersama fraksi-fraksi MPR. Hasil kerja Tim Perumus disampaikan pada Rapat Komisi A Ke-4 (Lanjutan) yang diselenggarakan pada 8 Agustus 2002 dengan agenda Pembahasan Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945. Pimpinan Rapat, Jakob Tobing membacakan hasil kesepakatan Tim Perumus terkait dengan Aturan Tambahan sebagai berikut.

Aturan Tambahan:

---

[506] *Ibid*.

[507] *Ibid*., hlm. 362.

Pasal I,

"Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat 2003."

Pasal II,

"Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal."[508]

Menanggapi kesepakatan tersebut, Aliy As'ad dari F-KB menyampaikan sebagai berikut.

> Sepintas tadi saya mendengarkan yang dibaca oleh Ketua Komisi pada belakang pun ditayangkan, aturan yang paling belakang itu Tambahan I, yaitu baris terakhir pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat 2003 ini tidak pakai "tahun." Sementara yang lain-lain kalau menyebutkan pakai "tahun", ini maksudnya apa? Apa, ini kan kalau bisa ditafsir ada MPR 2003, ada MPR 2001 atau ini sajalah. Jadi mohon nanti ditegaskan mengapa tidak pakai tahun? Sebab bisa ditafsirkan lain.[509]

J.E. Sahetapy dari F-PDIP mengusulkan agar nomenklatur Aturan Tambahan diganti menjadi Peraturan Tambahan.

> Dalam hubungan itu, saya kemarin kemukakan bahwa aturan itu menunjuk kepada ketentuan yang tidak tertulis. Kalau kepada ketentuan yang tertulis harus dibaca peraturan. Itu yang dikenal dalam dunia hukum secara normatif.
>
> Dengan kata lain saya mengusulkan agar Aturan Tambahan itu diganti dengan Peraturan Tambahan dan Aturan Peralihan diganti Peraturan Peralihan.[510]

Menanggapi usulan J.E. Sahetapy, Jakob Tobing, menyampaikan sebagai berikut.

> Ada yang mengusulkan seperti yang diusulkan oleh Pak Sahetapy tadi, tetapi memang inilah yang disepakati pada waktu itu. Jadi itu usul Pak Sahetapy itu dibicarakan cukup mendalam begitu. Tentunya apa yang bisa dicapailah yang

[508] *Ibid*., hlm. 553.
[509] *Ibid*., hlm. 554.
[510] *Ibid*., hlm. 559.

kita hasilkan.[511]

Jakob Tobing kemudian menjelaskan mengenai rapat lobi yang akan berlangsung untuk membahas apakah KK dapat masuk ke dalam Aturan Peralihan atau Aturan Tambahan.

> Keputusan yang akan diambil adalah subjek *to* dengan catatan Pak, soal Komisi Konstitusi harus di-*insert* di dalam keputusan ini, apakah masuk dalam peralihan ataukah masuk pada Aturan Tambahan ataukah bagaimana? Itu akan diputuskan dalam beberapa jam ini dan nanti akan dilaporkan kepada Pleno yang akan kembali akan memutuskan itu kembali semua.[512]

Dalam Rapat Komisi A ke-5 pada 8 Agutus 2002 yang dipimpin Theo L. Sambuaga, Ketua Komisi A, Jakob Tobing menyampaikan bahwa berdasarkan Rapat Lobi dan Rapat Tim Perumus, materi KK tidak dimasukkan ke dalam Aturan peralihan dan Aturan Tambahan, melainkan di dalam Ketetapan MPR. Berikut penjelasannya.

> Ibu dan Bapak sekalian perlu kami sampaikan. Inilah suatu perpaduan maksimal daripada berbagai pemikiran yang ada di seluruh anggota Komisi A, atau di seluruh fraksi di MPR yang telah kita capai dengan susah payah dan berkat adanya toleransi dan mendahulukan kepentingan yang lebih luas dari segenap fraksi dan anggota yang ada di Komisi A MPR RI itu.
>
> Dengan Tap ini pula, maka Aturan Tambahan pada Amendemen Keempat tidak perlu mengalami perubahan. Karena Tap ini dibentuk berdasarkan Pasal 3 Ayat (1) dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945.[513]

Rumusan Pasal Aturan Tambahan setelah disampaikan pada Rapat ke-4 (Lanjutan) Komisi A pada 8 Agustus 2002 kemudian dibawa ke Rapat Paripurna ke-5 ST MPR 2002 yang berlangsung pada 9 Agustus 2002 dengan agenda Laporan Komisi Majelis yang dipimpin Ketua MPR M. Amien Rais. Ketua Komisi A Jakob Tobing menyampaikan laporan hasil pembahasan Aturan Tambahan yang berlangsung dalam rapat-rapat Komisi A.

---

511 *Risalah Rapat Komisi A Ke-4 (Lanjutan)*, 8 Agustus a002, hlm. 25.
512 *Ibid*., hlm. 29.
513 *Risalah Rapat Komisi A ke-5, MPR*, 8 Agustus 2008, hlm. 10.

Aturan Tambahan, Pasal I:

"Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2003".

Pasal II:

"Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas pembukaan dan pasal-pasal. Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke...Tanggal...Agustus 2002 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan".[514]

Kemudian pada Rapat Paripurna ke-6 (Lanjutan ke-3) ST MPR 2002 pada 10 Agustus 2002 yang dipimpin oleh Ketua MPR M. Amien Rais, Abdul Rachman Gaffar dari F-TNI/Polri mengusulkan sebagai berikut.

Atas dasar tersebut, kami minta agar semua aspirasi yang ada diberi ruang partisipasi publik yang senama dalam menyempurnakan Undang-Undang Dasar 1945 ini. Untuk itu, kami meminta, bukan menyarankan, sekali lagi fraksi TNI /Polri meminta agar Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 ini diberlakukan sejak ditetapkan sampai dengan tahun 2004, untuk mengantar rakyat Indonesia melaksanakan Pemilu 2004, dan selanjutnya disempurnakan oleh badan, panitia atau komisi atau apapun namanya yang dibentuk oleh Majelis pada tahun 2002, dan melaporkan hasilnya kepada MPR hasil Pemilu 2004. Dan untuk mendapatkan landasan hukum yang kuat, mohon agar pendapat atau permintaan dari fraksi TNI/Polri ini dapat dicantumkan secara eksplisit ke dalam Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945 ini. Sekali lagi keinginan dari fraksi TNI/Polri agar dapat diwadahi lebih menjamin Indonesia memiliki Undang-Undang Dasar 1945 yang komprehensif dan prospektif ke depan dalam wadah Negara Kesatuan

[514] MPR RI, *Op.Cit*., hlm. 764.

Republik Indonesia yang tercinta ini.[515]

Hamdan Zoelva dari F-PBB berpendapat agar Aturan Tambahan yang telah disepakati sebaiknya disahkan terlebih dahulu.

> Berkaitan dengan masalah ini karena yang diajukan oleh F-TNI/Polri adalah menyangkut tambahan I aturan dalam Aturan Tambahan ini yang sebenarnya tidak terkait dengan II Aturan Tambahan ini, jadi sesungguhnya yang diminta adalah suatu bahasan yang independen yang tidak terkait dengan dua hal ini, oleh karena itu hal ini bisa kita putuskan dulu kemudian nanti yang usulan baru itu kita bisa putuskan secara terpisah, jadi ini tidak ada masalah sebenarnya![516]

Ali Masykur Musa dari F-KB kemudian berpendapat agar pengesahan Aturan Tambahan ditunda karena masih ada isu KK.

> Undang-Undang Dasar adalah sesuatu yang sangat fundamental dan menyangkut serta mengikat seluruh bangsa dan negara. Karena itu, keterlibatan masyarakat memang sangat perlu untuk menuntaskan, kita menghendaki agar Undang-Undang Dasar 1945 legitimit formal, kita ambil memang itu hak dan kewenangan Majelis, tetapi kita juga ingin Undang- Undang Dasar 1945 yang *acceptable, applicative*, dan *functional* di masyarakat untuk itu kami berharap untuk Aturan Tambahan ini untuk sementara di-pending karena kalau usulan kami bahwa Komisi Konstitusi cantolan-nya atau baju hukumnya itu adalah di Aturan Tambahan bisa mengubah pasal-pasal yang ada.
>
> Apakah Pasal 1 atau mungkin 2 atau mungkin 3.
>
> Oleh karena itu, saya berharap dengan sangat bahwa Amendemen Pertama, Kedua, Ketiga, Keempat jalan, tetapi Komisi Konstitusi kita bahas secara hati dingin dan kami berharap sekali lagi Aturan Tambahan untuk tidak diputuskan dan ditetapkan terlebih dulu.[517]

Fraksi Reformasi yang diwakili Patrialis Akbar berpandangan sebagai berikut.

Apa yang disampaikan oleh Saudara-Saudara kita dari

---

[515] Ibid.
[516] *Ibid*., hlm. 774.
[517] *Ibid*., hlm. 775.

F-TNI/Polri dan juga dari F-PKB, kami ingin menyampaikan beberapa hal.

Pertama, pada pandangan umum dari F-TNI/Polri bangsa ini sempat menjadi *surprise* dan sambutan hangat yang luar biasa diberikan oleh Anggota Parlemen dan masyarakat Indonesia yang menyatakan bahwa F-TNI/Polri tidak akan ikut lagi berpolitik praktis. Semua bangsa ini menyambut hangat dan tidak memperkirakan kondisi seperti ini.

Yang kedua, kalau kita mengacu kepada Tata Tertib kita berdasarkan Ketetapan MPR No. II yang sudah diubah dengan Tap MPR No. V dan itu adalah merupakan bagian dari peraturan hukum yang berlaku didalam bangsa dan Negara ini telah mengatur bahwa semua materi-materi Sidang dalam Sidang Tahunan ini harus dibawa dalam 4 proses atau 4 tindakan.

Pertama, Pandangan Umum fraksi-fraksi, yang kedua, bahan atau pembahasan yang dilakukan oleh Badan Pekerja MPR, yang ketiga, pembahasan oleh Komisi di dalam Sidang Tahunan, yang keempat adalah Paripurna itu adalah merupakan aturan hukum, kita menghargai pendapat F- TNI/Polri. Tapi, bagaimana proses bentuk proses itu kita harus ikuti? Kalau memang kita akan mengikuti itu, maka yang harus pertama kita ubah adalah Ketetapan MPR itu sendiri.

Namun untuk melakukan perubahan terhadap Ketetapan MPR pun juga diisyaratkan, di mana Badan Pekerja MPR PAH II juga harus mempersiapkan terlebih dahulu bahan-bahan itu.

Oleh karena itu, usulan dari Saudara-Saudara kita F-TNI/Polri dan F-PKB kita hargai, namun susah sekali untuk pintu masuknya, sangat tidak mungkin. Tentu F-TNI/Polri akan lebih paham bagaiman cara pintu masuk yang paling baik di dalam mengajukan usulan itu akankah kita paksakan? Kalau kita paksakan berarti kita harus memulai kembali Sidang Tahunan ini, berarti kita harus menambah waktu paling tidak 10 hari lagi.

Kami yakin dan percaya seperti apa yang dikatakan F-TNI/Polri tadi bahwa ada suatu ancama stabilitas perlu kami sampaikan tentu kita percaya betul dengan TNI/Polri yang selama ini telah mampu menegakkan stabilitas nasional, apalagi masa pemilu kita masih dua tahun,

masih banyak kesempatan bagi Saudara-Saudara kita di TNI/Polri mempersiapkan agar Pemilu 2004 itu menjadi stabil dan tidak terjadi kekacauan. Waktu dua tahun adalah waktu yang cukup panjang untuk mengantisipasi dari sekarang.

Oleh karena itu, kami mengharapkan kita semua menghargai usulan itu namun agak susah pintu masuknya.

Terakhir saya setuju dengan pendapat Saudara Hamdan Zoelva, agar Pasal 1, 2, ini kita sahkan terlebih dahulu baru itu kita bicarakan nanti di pintu kaca.[518]

Sukono dari F-PDIP berpendapat.

... setelah memperhatikan perkembangan daripada sidang ini atau dinamika daripada persidangan ini, maka perkenankanlah kami menyampaikan hak kami sebagai anggota MPR bahwa sekiranya telah menjadi kesepakatan MPR tentang perlunya dibentuk Komisi Kontitusi untuk mengkaji secara komprehensif, hasil-hasil Amendemen Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat, namun Komisi Konstitusi menjadi tidak bermakna bila tidak segera menjalankan tugas dan fungsinya.

Apalagi kalau operasionalnya baru efektif pada tahun 2003, maka selanjutnya kami mendesak, agar Komisi Konstitusi ini dapat segera menjalankan fungsi dan tugasnya pada tahun 2000. Untuk itu kami mendesak pula agar membentuk Komisi Konstitusi tersebut dirumuskan dan dimasukkan dalam Aturan Tambahan Undang Undang Dasar 1945 ini. Hal ini kami sampaikan untuk mencegah timbulnya krisis kondusif yang dapat menambah kesengsaraan rakyat.[519]

Muhammad Ali dari F-UD berpandangan agar Pasal I Aturan Tambahan dihapus.

Saya hanya ingin mengusulkan supaya Aturan Tambahan Pasal 1 ini dibuang saja, ini lucu. Ini sifatnya hanya mau membujuk rakyat. Di mana seperti itu. Pasal 2 ini lucu juga, bukankah kita tahu sejak Sidang Umum MPR tahun 1999, naskah Undang-Undang Dasar 1945 yang kita pakai sekarang sebagai acuan pembahasan itu adalah naskah Undang-Undang Dasar 1945 yang tercantum dalam Lembaran Negara No. 75 Tahun 1959. Di mana pembukaan/ preambule itu tidak termasuk dalam pengertian Undang-

[518] *Ibid*., hlm. 775 - 776.
[519] *Ibid*., hlm. 776 - 777.

> Undang Dasar antara alinea keempat dan Bab I, ini ada selipan kata-kata Undang-Undang Dasar. Coba diperiksa itu. Berarti yang dimaksud Undang-Undang Dasar hanyalah Bab I ke belakang. Pembukaan, *Preambule* tidak masuk, coba lihat ini, terdiri dari Pembukaan dan pasal-pasal, lucu *banget* ini. Ini mohon maaf, bukan saya komentar. Ini mohon diperhatikan, Lembaran Negara 75 Tahun 1959 mohon diperiksa. Ini berbeda dengan naskah Undang Undang Dasar 1945 yang tercantum dalam berita negara Republik Indonesia Tahun Kedua Nomor 7, tertanggal 15 Februari 1946. Kalau Berita Negara RI Tahun Kedua Nomor 7 itu tadi Tahun 1946, naskah Undang-Undang Dasar 1945 adalah keseluruhan yang mencakup Pembukaan, batang tubuh, dan Penjelasannya. Jadi mohon juga memperhatikan Pasal 2 ini. Pasal 1 itu lucu banget dengan aturan-aturan tambahan MPR itu ditugaskan ini, sudah jelas itu. Ada Ketetapan MPR-nya yang menegaskan bahwa MPRS ini, Tap MPRS itu statusnya sama dengan Ketetapan MPR.
>
> Buat apa harus *dibikin* lagi. Buang *duit, duit*-nya rakyat. Kasihan rakyat ini sekarang, jangan dijadikan objek saja ini. saya mohon maaf, terpaksa keras ini. rakyat kita dalam keadaan terpuruk, membutuhkan perbaikan ekonomi. Bukan untuk dibujuki dengan cara begini. Sidang-sidang, berapa triliun habis? Berapa miliar itu habis?[520]

Nursyahbani Katjasungkana dari F-UG berpendapat agar KK dimasukkan ke dalam UUD 1945, tidak dalam Ketetapan MPR.

> Komisi Konstitusi akan melakukan penyempurnaan dari amendemen yang sudah dilakukan Sidang Majelis ini. Karena itu, juga akan membicarakan hal-hal yang sangat mendasar. Mengenai konstitusi, alangkah baiknya dan memang saya mohon pembentukan Komisi Konstitusi ini ada di Aturan Tambahan pada Undang-Undang Dasar itu sendiri. Jadi, tidak pada yang lain.
>
> Jadi, mohon Pak Amin agar ini harus diakomodasi dalam Undang-Undang Dasar itu. Karena ini hal-hal yang mendasar dan berkaitan juga dengan penyempurnaan konstitusi itu sendiri, sehingga aturan-aturannya juga harus tercantum di dalam konstitusi dan tidak pada dasar hukum yang lain, apa lagi Tap MPR.[521]

[520] *Ibid*., hlm. 777 - 778.
[521] *Ibid*., hlm. 778..

Permadi dari F-PDIP berpendapat KK perlu diatur dalam Aturan Tambahan.

> Saya kira Komisi Konstitusi merupakan hal penting yang perlu diatur di dalam Aturan Tambahan, sebab kalau Tap MPR akan terkena aturan pasal satu, yaitu bisa ditinjau kembali oleh Sidang MPR tahun 2003. Kalau ditinjau terus dihapuskan celakalah bangsa ini, tidak akan ada lagi apa yang namanya Komisi Konstitusi. Di samping itu saya tetap meminta jaminan bahwa Pembukaan tidak akan diganti, tidak akan diubah.[522]

Pataniari Siahaan yang juga dari F-PDIP menanggapi pendapat Permadi.

> Pak Permadi teman, tapi tidak selalu sama gitu. Jadi yang pertama saya ingatkan Pimpinan, saat memimpin tadi disepakati bersama pembahasan pengesahan pasal per pasal. Jadi, sekarang ada Pasal 1, ada Pasal 2, sudah siap dan saya pikir kita semua sama mengetahui salah satu dasar hukum dari Sidang Tahunan ini adalah karena Tap XI yang menugaskan penyelesaian tugas amendemen. Seyogianya menurut kami, ini kita selesaikan dulu, tidak mungkin juga ditutup karena yang berkuasa *toh* Paripurna, asal sepakati satu, dua, selesai, kemudian menuju Tim Lobi bila diperlukan bisa tinggal tambah pasal, tinggal menambah pasal. Jadi, jangan dipikir tidak perlu, yang sudah ada dianggap tidak ada *gitu*, yang ada ya tinggal di koin-lah bahasa Jawanya, jangan di*bikin* mengambang lagi.[523]

Andi Matalatta dari F-PG menjelaskan kesepakatan sebelumnya sehingga muncul rancangan Aturan Tambahan, terkait dengan usulan yang memunculkan kembali KK, Andi berpendapat agar perbedaan pandangan terkait dengan Aturan Tambahan dan KK dibahas dalam lobi.

> Sekarang memang giliran kita membahas Aturan Tambahan Pasal 1 dan Pasal 2 dan rancangan yang ada di sini adalah rancangan yang telah kita sepakati bersama. Karena itu, kami mengusulkan apa tidak sebaiknya kalau ini dulu diputuskan, karena *toh* semua sudah sepakat. Lalu tentang usulan rekan kami dari Fraksi TNI/Polri dan Fraksi Kebangkitan Bangsa. Kami ingin menyampaikan di sini dan mengingatkan kita semua bahwa Fraksi Partai Golkar pun,

[522] *Ibid*.
[523] *Ibid*., hlm. 778 - 779.

baik di dalam pemandangan umumnya, di dalam Sidang Komisi, di dalam Tim Kecil juga mengusulkan hal yang sama. Meminta dibentuknya sebuah Komisi Konstitusi dengan dasar hukum yang ada di dalam Aturan Tambahan. Namun, di dalam perkembangan pembicaraannya konsep yang kami sodorkan itu mendapatkan tantangan dan perlawanan dari fraksi-fraksi sehingga lahirlah konsep naskah Rancangan Ketetapan yang dibacakan oleh Ketua Komisi A kemarin Pak ya. Tetapi, karena ini dimunculkan kembali di sini oleh rekan kami dari Fraksi TNI/Polri dan rekan kami dari Fraksi Kebangkitan Bangsa, maka kami mengusulkan setelah ini disepakati, barangkali bagus untuk kita bicarakan di dalam suasana yang lebih rileks supaya kita bisa saling mengetahui kedalaman usulan masing-masing di dalam sebuah forum lobi yang tadi telah diusulkan oleh Bapak Pimpinan Majelis.[524]

Chatibul Umam Wiranu dari F-KB berpandangan sebagai berikut.

Yang pertama kita mesti harus punya kesadaran bersama bahwa perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang sudah dan sedang kita lakukan itu, itu tidak boleh mensisakan satu pun persoalan-persoalan yang di kemudian hari bisa menimbulkan persoalan, ini yang pertama.

Yang kedua, bahwa kita tidak pernah bisa akan menyatakan sempurna hasil dari seluruh proses yang sudah kita lakukan tanpa terlebih dahulu kita mencoba melakukan penelitian pasal demi pasal, tentu kita tidak akan mengubah substansi daripada Undang-Undang Dasar hasil amendemen.

Yang ketiga, kita perlu kepastian bahwa di dalam konteks memberikan penyelarasan ini ada ketegasan yang bisa diukur melalui satu aturan, karena itu kami sangat khawatir kalau aturan ini tidak masuk kalau Komisi Konstitusi tidak masuk dalam Aturan Tambahan dan hanya masuk di aturan Rantap, itu pada suatu saat kita juga bisa melihat pasal 37 Ayat (4), bahwa perubahan pasal-pasal di dalam Undang-Undang Dasar ini harus melalui persetujuan 2/3 anggota Majelis, nah ini yang saya khawatirkan akan menjadi legitimasi rapat yang isinya menyetujui Komisi Konstitusi. Karena itu pada saat yang sama kita boleh curiga, masyarakat boleh curiga, ini adalah rapat yang bisa diartikan sebuah manipulasi kepada mereka. Karena

[524] *Ibid*., hlm 779.

> itu saya tegaskan sekali lagi sebelum kita menyepakati Komisi Konstitusi masuk di dalam Aturan Tambahan ini, jangan dulu disepakati dan diketok palu, soal Aturan Tambahan.[525]

Rodjil Ghufron kemudian meminta agar Pasal I dan Pasal II Aturan Tambahan tidak disahkan dulu. Ghufron kemudian mengusulkan agar diadakan lobi.

> Jadi, saya kira jangan diputuskan dulu Pasal 1, Pasal 2 ini tetapi selesaikan dulu supaya Komisi Konstitusi lebih jelas posisinya. *Nah* untuk itu barang kali langsung ke lobi *gitu*.[526]

Amin Aryoso dari F-PDIP juga mengusulkan lobi.

> Aturan Tambahan I dan II ini sebetulnya sudah kita setujui bersama, jadi secara prinsip tidak ada permasalahan, kalau ini segera disahkan berarti sudah ada Undang-Undang Dasar baru hasil amendemen, lalu kalau kita akan membuat Aturan Tambahan mau di-*cantol*-kan ke mana? Oleh karena itu saya mengusulkan kepada Bapak Pimpinan, sebaiknya ini di-skor untuk lobi dengan demikian dengan segala kearifan mudah-mudahan masalah ini akan segera selesai.[527]

I Dewa Gede Palguna dari F-PDIP kemudian berpendapat.

> Berkali-kali sudah kita dingatkan bahwa yang menugaskan kita dan yang menyebabkan kita berada di ruangan ini adalah perintah TAP XI itu dan secara material, sakarang substansi tidak ada satupun masalah di dalam pasal satu maupun pasal dua aturan tambahan ini.
>
> Oleh karena itu, konsistensi dari apa yang kita ambil tadi bahkan kita ambil dengan suara terbanyak dari komposisi MPR, dan karena usulan ini tidaklah dapat dengan melalui proses seperti usulan-usulan yang lainnya, tetapi karena kebijakan dari anggota MPR yang terhormat ini kita harus membahas ini. Kita harus membahas itu dan tanpa menutup kemungkinan bahwa mungkin itu harus dibahas di Aturan Tambahan, maka tugas pokok inilah yang menurut saya harus diselesaikan pertama dulu. Bahwa nanti itu akan masuk kemungkinan di Pasal III dari Aturan Tambahan,

[525] *Ibid*., hlm. 779 - 780.
[526] *Ibid*., hlm. 780.
[527] *Ibid*.

itu justru bagian yang harus dibicarakan juga, tetapi yang pasti ini adalah yang sudah merupakan hasil Badan Pekerja MPR dan sudah diserahkan kepada Majelis Komisi, ini yang menurut saya harus diselesaikan pertama kali.

Dengan demikian, tidak ada kecurigaan apa-apa. Dan karena memang kalau itu memerlukan dasar hukum dalam bentuk ketentuan di Aturan Tambahan sehingga dia memiliki kekuatan hukum yang kuat, mari kita bicarakan itu. Itu nanti yang memerlukan proses lobi, jadi yang tidak pasti ini, yang tidak bermasalah ini, ini justru yang harus selesaikan pertama kali.[528]

Sayuti Rahawarin dari F-PDU mengingatkan mengenai hasil Komisi A sebelumnya.

Kebetulan saya di Komisi A yang membahas amendemen Undang-Undang Dasar ini. Seingat saya bahwa yang ditugasi oleh Majelis kepada Komisi A adalah untuk Amendemen Keempat Undang-Undang Dasar 1945. Dan, seingat saya juga Komisi Konstitusi itu tidak masuk dalam agenda pembahasan Komisi A itu dan Komisi A sudah melakukan tugas dari Amendemen Keempat ini.

Kemudian ada usulan yang berkembang komisi A itu tentang Komisi Konstitusi. Saya perlu meluruskan dan perlu dipahami oleh Saudara-Saudara bahwa yang berkembang di Komisi A atas usul Komisi Konstitusi ini ada dua aliran, satu adalah menginginkan Komisi Konstitusi ini dan satu menolak dari perdebatan-perdebatan yang dilakukan sampai kepada tingkat lobi.

Kemudian solusi yang disepakati oleh kelompok yang menolak Komisi Konstitusi itu maupun yang menerima adalah ketetapan yang dilakukan oleh Rapat Konsultasi itu dan dilaporkan pada Paripurna Komisi A, dan masalah ini sudah juga dilaporkan pada Paripurna Majelis ini oleh Ketua Komisi A. Seyogianya pada saat di Komisi A itu teman-teman yang menyampaikan aspirasi itu sudah disampaikan pada saat Komisi A itu melakukan pembahasan, sampai pengambilan keputusan itu dan pada saat Rapat Paripurna Majelis yang dilaporkan oleh Ketua Komisi A.

Seharusnya Saudara-Saudara sudah menanggapi itu dan semalam terjadi suatu perkembangan yang sangat begitu cepat dan Pimpinan Majelis telah mengundang pimpinan-

[528] *Ibid*., hlm. 781.

pimpinan fraksi. Ada satu hal yang mendasar yang perlu dibicarakan usulannya dari teman teman TNI/Polri, memintakan agar Tap ini diubah dan Komisi Konstitusi ini masuk dalam Aturan Tambahan. Saya semalam agak sedikit emosional, saya katakan bahwa apa yang mendasari sehingga Komisi Konstitusi ini harus dibentuk. Saya mau tanya, apakah karena desakkan masyarakat? Apakah karena Majelis ini kerjanya tidak becus atau pendekatan-pendekatan dalam pembahasan undang-undang terlalu politis atau bagaimana? Jadi saya waktu itu, saya minta Saudara-Saudara yang mengusulkan Komisi ini atau apapun bentuk namanya, Saudara harus memberikan alasan yang tepat.

Karena, saya yakini benar bahwa Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Pasal 3 Ayat (1), kewenangan mengubah dan menetapkan undang-undang itu adalah kewenangan MPR. Dan kalau kita membentuk suatu lembaga baru di luar kewenangan yang sudah diberikan oleh undang-undang kepada Majelis yang terhormat ini. Maka, kita harus *clear* dulu, kedudukan lembaga ini dengan kewenangannya ini bagaimana? Jangan sampai hasil kerja daripada lembaga ini yang sudah kita bentuk itu kemudian disampaikan kepada Majelis, diambil keputusan, terjadi perdebatan sengit lagi. Internal Majelis, kemudian antara Majelis dengan lembaga yang kita bentuk. Karena mereka mengatakan bahwa di dalam Aturan Tambahan, mereka sudah diberikan kewenangan untuk melakukan perubahan-perubahan. Sehingga, masalah ini, kami diskusikan begitu panjang di Komisi A. Ini saya sampaikan kepada teman-teman.

Oleh karena itu, Pimpinan yang saya hormati, saya menghargai usulan dari teman-teman TNI tadi, tetapi saya ingatkan kembali, bahwa agenda pembahasan di Komisi A itu sampai kepada Aturan Tambahan. Oleh karena itu, malam hari ini, kita harus menyelesaikan dulu tugas kita ini. Kalau Saudara menyisipkan usulan-usulan lain yang masuk dalam Aturan Tambahan ini maka pasal-pasal lain pun ada kemungkinan untuk kita melakukan usulan-usulan tambahan, karena kedudukan pasal dalam Amendemen Keempat dalam Undang-Undang Dasar ini, posisinya sama. Kalau umpamanya ada perubahan, kalau ada tambahan dalam Aturan Tambahan ini maka pasal-pasal lain pun kami akan mengusulkan.[529]

[529] *Ibid*., hlm. 781 - 782.

Pimpinan rapat kemudian menskor rapat. Setelah rapat paripurna dibuka kembali oleh Ketua MPR, M. Amien Rais, diacarakan pengesahan Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945, termasuk materi Aturan Tambahan. Para anggota MPR menyepakati materi Aturan Tambahan secara aklamasi, dengan rumusan berikut.

> Aturan Tambahan.
>
> Pasal I:
>
> "Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2003."
>
> Pasal II:
>
> "Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas pembukaan dan pasal-pasal".[530]

Seusai kedua pasal Aturan Tambahan disahkan, masih ada usulan yang disampaikan oleh Slamet Supriadi dari F-TNI/Polri.

> Kami dari fraksi TNI/Polri, seperti yang tadi disampaikan oleh rekan-rekan terdahulu dari fraksi TNI/Polri, menyampaikan usulan untuk di dalam Pasal III, kami ulangi ditambahkan pada Aturan Tambahan sebagai Pasal III ataupun Pasal II.
>
> Nanti kalau Pasal II, berarti Pasal II yang sekarang menjadi yang ketiga. Isinya, mohon maaf, sebagai Pasal III, bunyinya Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 diberlakukan sejak ditetapkan sampai dengan tahun 2004 untuk mengantar rakyat Indonesia melaksanakan Pemilu 2004 dan disempurnakan, saya ulangi, disempurnakan oleh Badan Panitia Komisi yang terbentuk oleh Majelis pada tahun 2002 dan melaporkan hasilnya kepada MPR hasil Pemilu 2004.[531]

Setelah rapat diskors, berlangsung pertemuan antara Pimpinan MPR dengan pimpinan fraksi-fraksi MPR untuk

[530] *Ibid*., hlm. 783.
[531] *Ibid*., hlm. 784.

membahas usul F-TNI/Polri. Akhirnya setelah melakukan perdebatan secara mendalam, akhirnya F-TNI/Polri mencabut kembali usulnya.

> Setelah rapat dibuka kembali, F-TNI/Polri yang diwakili Slamet Supriadi menyampaikan pendapat fraksinya yang mencabut usulan penambahan pasal Aturan Tambahan.
>
> Kami sangat menghargai itikad baik Pimpinan dan seluruh Anggota Majelis yang terhormat yang telah bersedia mendengarkan usulan kami. Maksud kami tidak lain adalah untuk memberikan landasan hukum yang lebih tinggi dengan menempatkan Komisi Konstitusi pada Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar 1945, mengingat lembaga ini akan menyempurnakan Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan hukum dasar bagi bangsa Indonesia.
>
> Kami tidak, sama sekali tidak bermaksud untuk menghambat jalannya siding ataupun menabrak hasil musyawarah yang merupakan hasil kesepakatan bersama. Adanya perbedaan pandangan, dalam hal ini kami pandang sebagai wujud pembelajaran dan kedewasaan berdemokrasi bagi segenap komponen bangsa termasuk TNI/Polri. Namun setelah mencermati aspirasi yang berkembang di antara Saudara-Saudara kami yang terhormat dan sekali lagi tanpa bermaksud menghambat jalannya Persidangan Majelis ini. Maka dengan segala kerendahan hati dan demi kepentingan dan keutuhan bangsa dan negara, kami dengan ini menyatakan menarik kembali usulan kami.[532]

Dengan demikian, telah selesai perdebatan mengenai penambahan pasal Aturan Tambahan. Berikut akan disandingkan rumusan Aturan Tambahan UUD 1945 sebelum perubahan dan sesudah perubahan.

[532] *Ibid.*, hlm. 787.

Sebelum Perubahan	Sesudah Perubahan
1. Dalam enam bulan sesudah akhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar ini. 2. Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar.	**Pasal I** Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003. **Pasal II** Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.

BAB VI
PENUTUP

Perubahan UUD 1945 merupakan salah satu peristiwa penting dalam rangkaian sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia sejak UUD 1945 diputuskan PPKI pada 18 Agustus 1945; dan yang merupakan pula hasil besar lainnya dari Reformasi tahun 1998.

Dua periode pemerintahan terutama setelah UUD 1945 diberlakukan kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yaitu jaman Orde Lama (1959-1966) dan Orde Baru (1966-1998) telah melahirkan pemerintahan yang cenderung otoritarian. Hal tersebut dikarenakan UUD 1945 yang supel sehingga mudah disalahtafsirkan untuk kepentingan kekuasaan, serta *executive heavy*. Hal-hal ini telah mendorong untuk dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 di era Reformasi.

Perubahan ini merupakan perkembangan hukum tata negara kita, karena telah terjadi perubahan mendasar dan hampir menyeluruh terhadap UUD 1945. Menurut putusan, dalam Perubahan Keempat UUD 1945 (tahun 2002), bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama, perubahan kedua, perubahan ketiga, dan perubahan keempat ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959 oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Para anggota MPR dalam pembahasan di tahun 1999 telah membuat kesepakatan untuk melakukan perubahan, yaitu:

- tidak mengubah Pembukaan UUD 1945;
- tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- mempertegas sistem pemerintahan Presidensiil;
- Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal;
- Perubahan dilakukan dengan cara *adendum*.

Bagi para anggota MPRI yang melakukan pembahasan tersebut berpendapat bahwa rangkaian perubahan yang telah dilakukannya sejak tahun 1999 itu, jika hendak disebutkan sebagai AMANDEMEN maka ia merupakan Amandemen I (kesatu) yang dilakukan dalam empat tahapan. Setiap tahapan tersebut dinamakan PERUBAHAN PERTAMA sampai dengan PERUBAHAN KEEMPAT. Sebagai bukti atas pendapat tersebut, ditunjukkan ketika pembahasan perubahan UUD1945 tahun 1999, hampir seluruh materi muatan atau substansi setiap Bab dan pasal telah disinggung. Namun disadari bahwa waktu yang terlalu singkat dalam membahas dan memutuskan perubahan itu, mendorong dibuatnya prioritas yang dipilih dari sekian materi muatanhasil bahasan.

Untuk hal-hal yang belum sempat dibahas lebih mendalam atau masih berupa pilihan (alternatif) yang belum memperoleh kesepakatan, dibuat perintah kepada Badan Pekerja MPR untuk meneruskan pembahasan seluruh perubahan dengan Ketetapan MPR RI No. IX.MPR/1999. Untuk merampungkan Perubahan Pertama yang diputus dalam Sidang Umum MPR tanggal 19 Oktober 1999, Badan Pekerja MPR pada bulan November 1999 sudah memulai tugasnya dengan membentuk alat kelengkapannya berupa Panitia Ad Hoc (PAH). Diantaranya PAH-I yang diberi tugas merancang perubahan lanjutan yang sudah dirintis oleh PAH-III yang dibentuk dalam rangka SU-MPR 1999.

Ternyata, untuk melakukan perubahan yang ditugaskan kepada BP-MPR tersebut tidak pula cukup waktu untuk membawa seluruh rancangan yang telah dibahas itu ke Sidang Tahunan MPR RI yang digelar dari tanggal 7 Agustus sampai dengan 18 Agustus 2000. Untuk keperluan lanjutan perubahan dimaksud bersamaan dengan diputuskannya Perubahan Kedua, telah dibuat pula perintah MPR RI kepada BP MPR untuk melanjutkan pembahasan. Kali ini Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2000 yang memberi penugasan kepada BP MPR tersebut dilampiri daftar materi yang tersisa. Seusai Sidang Tahunan MPR tahun 2000 itu, BP MPR telah memulai tugasnya dengan membentuk kembali alat kelengkapannya berupa PAH-I yang akan mendalami Perubahan Ketiga UUD 1945. Demikian seterusnya yang dilakukan sampai dengan diputuskanya Perubahan Keempat melalui Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 yang digelar dari tanggal 1 Agustus sampai dengan 11 Agustus 2002.

Begitulah proses perubahan yang telah Anda ikuti dalam buku ini. Seluruh rangkaian perubahan dimaksud dilakukan atas dasar ketentuan Pasal 37 dalam Bab XVI tentang Perubahan Undang-Undang Dasar selanjutnya mekanismenya yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib MPR. Pada akhir tahapan perubahan, barula Pasal 37 itu diubah pula. Ada tiga hal pokok substansi dalam Pasal 37 yang mengalami perubahan tersebut.

Pertama, menegaskan bahwa yang dapat diubah hanyalah pasal-pasal. Dengan demikian, perubahan Pembukaan UUD 1945 tidak dimungkinkan dengan memakai dasar hukum Pasal 37 ini.

Bersamaan dengan itu, diputuskan pula Aturan Tambahan Pasal II yang menegaskan pembakuan nama UUD ini, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal. Dengan dua bagian bangunan UUD 1945 yang tersusun seperti itu, Pasal 37 hanya dapat dipakai untuk mengubah bangunan pasal-pasal UUD tersebut.

Kedua, pengetatan syarat untuk melakukan perubahan pasal dibandingkan dengan sebelum perubahan Pasal 37 tersebut. Hal ini dapat dibaca dari ketentuan yang dimuat pada Ayat (2), Ayat (3), dan Ayat (4) Pasal 37 tersebut.

Ketiga, walaupun Pasal 37 ini mengatur tentang perubahan pasal-pasal UUD, namun khusus mengenai bentuk "Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan." Ketentuan pada Ayat (5) tersebut lebih merupakan pesan moral kepada lembaga negara yang berwenang mengubah UUD agar ketentuan dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 ini jangan sampai diubah. Dalam Pasal 1 Ayat (1) dimaksud, berisi dua substansi pokok yaitu mengenai bentuk negara dan bentuk pemerintahan. Negara kesatuan adalah bentuk negara dan Repubik adalah bentuk pemerintahannya.

Sesuai dengan kesepakatan dasar untuk mempertahankan sistem pemerintahan presidensiil dalam bentuk pemerintahan Republik itu tidak serta-merta harus dipandang cenderung pada teori tertentu atau sistem tersebut yang diterapkan di negara tertentu seperti halnya Amerika Serikat, karena kesepakatan dasar itu kemudian dijabarkan, harus dilihat dari hasil Perubahan UUD 1945.

Ketentuan dalam Pasal 37 ini sebaiknya dijabarkan lebih lanjut dalam undang-undang yang mengatur MPR dan hal-hal yang bersifat sangat teknis ke dalam Peraturan Tata Tertib MPR. Perlunya pengaturan dalam undang-undang, karena ketentuan dalam Pasal 37 ini tidak dapat dipandang hanya sebagai masalah internal MPR. Ia menyangkut pula kepentingan seluruh bangsa ini, dalam menjaga kesepakatan kita bernegara dan berbangsa.

Ada satu hal lainnya yang perlu dicatat dalam mencermati hasil perubahan UUD 1945 ini, bahwa materi muatan yang telah diubah dalam Perubahan Pertama tidak akan diubah pada perubahan berikutnya, sampai rampungnya seluruh perubahan. Dengan demikian, Perubahan Ketiga yang terjadi pada Ayat (2) dan Ayat (3) Pasal 3 misalnya, bukanlah perubahan materi muatan, akan tetapi perubahan teknis penomoran yang

diubah dalam Perubahan Keempat. Demikian pula Perubahan Kedua dalam Pasal 25A yang diubah adalah Pasal 25A pada Perubahan Keempat bukan mengenai materi muatan. Hal ini menunjukan sikap konsistensi bahwa perubahan ini dilakukan hanya satu kali, dalam empat tahapan.

Hasil perubahan yang telah dilakukan tersebut memang tidak mungkin dikatakan telah sempurna atau telah memuaskan semua pihak. Untuk itu, MPR masa bakti Tahun 1999-2004 tersebut memutuskan Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi. Bagian pertimbangan Ketetapan MPR ini memuat hal-hal berikut.

1. Bahwa perubahan-perubahan UUD tersebut sudah cukup mengatur pelaksanaan kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat, tetapi masih diperlukan pengkajian secara komprehensif dan transparan dengan melibatkan masyarakat luas';
2. bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, dipandang perlu membentuk seuatu Komisi Konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan UUD 1945.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Ketetapan MPR tersebut, BPMPR masa bakti 1999-2004 yang telah melakukan perubahan UUD 1945 ini, merumuskan susunan, kewenangan, dan keanggotaan komisi. Hal tersebut menunjukkan bahwa MPR tidak menutup diri dan menganggap apa yang telah dilakukannya sudah sempurna.

Hasil dari pengkajian Komisi Konstitusi tersebut telah diserahkan kepada MPR hasil pemilihan umum 2004 yang merupakan MPR yang dibentuk sesuai hasil perubahan UUD 1945, yaitu terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD.
Seluruh perubahan yang telah berlangsung dapat disimpulkan bahwa sistem ketatanegaraan Republik Indonesia mengalami perubahan sangat mendasar dengan perubahan tersebut. UUD 1945 yang semula hanya berisi 71 butir ketentuan, telah berkembang menjadi 199 butir, menyisakan hanya 25 butir ketentuan yang tidak mengalami perubahan. Selebihnya, yaitu

sebanyak 174 butir ketentuan dapat dikatakan merupakan materi yang sama sekali baru. Meskipun Pembukaan UUD 1945 tetap tidak berubah sesuai kesepakatan dasar, karenanya dapat dikatakan tetap berisi jiwa atau spirit proklamasi, pokok-pokok pikiran atau paradigma pemikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai konstitusi proklamasi, tetapi materi ketentuan "*rule of law*" yang menyangkut prosedur dan mekanisme penyelenggaraan Negara pada umumnya telah mengalami perubahan yang sangat luas dan mendasar.

Perubahan yang dilakukan sangat banyak dan mencakup lingkup yang luas. Perubahan-perubahan tersebut dapat dikategorikan menjadi.

1. Perubahan terhadap isi (substansi) ketentuan yang sudah ada. Misalnya perubahan wewenang Presiden membuat undang-undang menjadi sekadar wewenang mengajukan rancangan undang-undang. Membentuk undang-undang menjadi wewenang DPR (Perubahan Pertama).
2. Penambahan ketentuan yang sudah ada. Misalnya dari satu ayat menjadi beberapa pasal atau beberapa ayat, seperti Pasal 18 yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah (Perubahan Kedua) dan Pasal 28 mengenai Hak Asasi Manusia (Perubahan Kedua).
3. Pengembangan materi muatan yang sudah ada menjadi Bab baru. Misalnya Bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
4. Penambahan sama sekali baru. Misalnya Bab tentang Wilayah Negara, Bab tentang Hak Asasi Manusia (Perubahan Kedua), Dewan Perwakilan Daerah (Perubahan Ketiga), Pemilihan Umum (Perubahan Ketiga), adanya lembaga-lembaga baru, seperti Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah (Perubahan Ketiga), Mahkamah Konstitusi (Perubahan Ketiga), dan Komisi Yudisial (Perubahan Ketiga).
5. Penghapusan ketentuan yang sudah ada. Misalnya menghapus substansi pasal Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, serta penghapusan lembaga DPA (Perubahan Keempat).

6. Memasukkan dan memindahkan beberapa isi Penjelasan ke dalam batang tubuh, seperti, prinsip negara berdasarkan atas hukum (Perubahan Ketiga) dan kekuasaan kehakiman yang merdeka (Perubahan Ketiga).
7. Perubahan struktur UUD 1945 dan menghapus Penjelasan sebagai bagian dari UUD 1945 (Perubahan Keempat).

Adapun Aturan Peralihan, yang telah mengalami perubahan seluruhnya, adalah untuk menjembatani antara periode UUD 1945 sebelum perubahan dan setelah perubahan, seirin dengan selesainya Perubahan Keempat yang merupakan tahapan keeempat. Lagipula Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum perubahan merupakan hasil keputusan PPKI tahun 1945 yang menjembatani periode penjajahan ke periode kemerdekaan, sehingga substansinya sudah tidak sesuai. Setelah diberlakukan kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Aturan Peralihan tersebut sudah lebih tidak sesuai kecuali ketentuan dalam Pasal II yang mengatur segala badan, negara, dan peraturan yang ada masih langsung berlaku. Pasal II ini yang setelah perubahan dipecah dalam dua pasal, dengan mendahulukan pasal perihal peraturan dalam Pasal I. Kemudian Pasal II setelah perubahan mengatur masalah lembaga negara yang menggantikan kata "badan negara" pada sebelum perubahan. Hal ini disebabkan keberadaan lembaga negara karena adanya peraturan perundang-undangan.

Dalam Aturan Peralihan Pasal III secara khusus lembaga negara yang diatur dalam Pasal 24C, yaitu tentang Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga baru yang lahir dari Perubahan Ketiga UUD 1945, sekaligus sebagai lembaga baru pelaku kekuasaan kehakiman, sangat dikehendaki untuk segera diwujudkan. Paling tidak wewenangannya sudah dapat diterapkan. Untuk itu wewenangnya diberikan kepada Mahkamah Agung yang juga salah pelaku kekuasaan kehakiman, sambil menunggu dibentuknya Mahkamah Konstitusi selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003. Artinya, Pasal III ini memerintahkan pembentuk undang-undang untuk sebelum tanggal tersebut sudah mewujudkan lembaga

Mahkamah Konstitusi ini.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dimaksud seperti diatur dalam Pasal 24C Ayat (1) dan (2), yaitu:

- Mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
- Wajib memberikan keputusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Terakhir untuk kita cermati hasil perubahan UUD 1945 ini, adalah dipertahankannya adanya Aturan Tambahan dengan dua pasal. *Pertama*, penugasan kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003. *Kedua*, dan merupakan penutup dari semua ketentuan dalam UUD 1945 setelah perubahan ini adalah berisi tiga ketentuan berikut.

1. Pembakuan nama UUD ini dengan nama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Materi muatan UUD 1945 dimaksud terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal;
3. Dengan demikian, secara implisit keberadaan Penjelasan UUD 1945 dinyatakan tidak berlaku lagi, karena yang disebut UUD 1945 hanyalah terdir atas Pembukaan dan pasal-pasal.

Untuk mengetahui, dari UUD 1945 yang diubah itu

apakah UUD 1945 yang diputuskan dalam rapat PPKI tanggal 18 Agustus 1945 yang kemudian dimuat dalam Berita Repoeblik Nomor 7 Tahun 1946 ataukah UUD 1945 yang diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dimuat dalam Lembaran Negara No. 75 Tahun 1959, haruslah dibaca pertimbangan dalam Perubahan Keempat UUD 1945. Dimana di dalam pertimbangan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Perubahan Keempat ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959 oleh Dewan Perwakilan Rakyat".

Demikian beberapa hal yang berkenaan dengan hasil pembahasan UUD 1945 yang telah mengubah Pasal 37, Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

Asshiddiqqie, Jimly, Bagir Manan, dkk. *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung.* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.

Busro, Abu Bakar dan Abu Daud Busroh. *Hukum Tata Negara.* Jakarta: Galia Indonesia, 1985.

Jones, Howard Palfrey. *Indonesia: The Possible Dream,* Singapore: Gunung Agung, Pte.Ltd, MCMLXXX.

Kartasapoetra, R.G.. *Sistematika Hukum Tata Negara.* Jakarta: Rineka Cipta, 1993.

Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PSHTN FH UI, 1976.

Kusuma, RM. AB. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

Lubis, M. Solly. *Hukum Tata Negara.* Bandung: CV Mandar Maju, 1992.

_____. *Asas-Asas Hukum Tata Negara.* Bandung: Penerbit Alumni, 1982.

Sekretariat Jenderal MPR RI. 2008. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2000 Buku Satu*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

_____. 2008. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2000 Buku Dua*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

_____. 2008. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara*

Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2000 Buku Enam. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

_____. 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2001 Buku Satu*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

_____. 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Satu.* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

_____. 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Dua*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

_____. 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Tiga.* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

_____. 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Empat*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

_____. 2009. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999 – 2002) Tahun Sidang 2002 Buku Lima.* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

Pringgodigdo, A.K. *Tiga Undang Undang Dasar.* Jakarta: PT Pembangunan, 1981.

Simorangkir, J.C.T.. *Hukum dan Konstitusi Indonesia.* Jakarta: PT Gunung Agung, 1987.

Yamin, M. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jilid I. Jakarta: Siguntang, 1959.

Wahjono, Padmo. *Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 1995.

W.A. Engelbrecht. *Kitab2 Undang2, Undang2 dan Peraturan2 serta Undang2 Dasar Sementara Republik Indonesia.* Leiden: A.W Sijtoff's Uitgeversmij N.V., 1954.

Yusuf, Slamet Effendy & Umar Basalim. *Reformasi Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000.

B. RISALAH

Risalah Rapat PAH I BP MPR Ke-51, 29 Juli 2000.

Risalah Rapat Ke-34 PAH I BP MPR, 27 Juni 2002.

Risalah Rapat Komisi A ke-4 (Lanjutan) MPR, 8 Agustus 2002.

Risalah Rapat Komisi A ke-5, MPR, 8 Agustus 2002.

Lampiran

Susunan Keanggotaan PAH III BP-MPR 1999

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Harun Kamil, S.H.	Utusan Golongan	Ketua
2	Drs. Slamet Effendy Yusuf, M.Si	Partai Golkar	Wakil Ketua
3	H. Amin Aryoso, S.H., M.H.	PDIP	Wakil Ketua
4	K.H. Yusuf Muhammad, Lc.	PKB	Sekretaris
5	Drs. Harjono, S.H., M.C.L.	PDIP	Anggota
6	Hobbes Sinaga, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
7	Prof. Dr. JE. Sahetapy, S.H. M.H.	PDIP	Anggota
8	Aberson Marle Sihaloho	PDIP	Anggota
9	H. Julius Usman, S.H.	PDIP	Anggota
10	Drs. Frans FH Matrutty	PDIP	Anggota
11	Andi Mattalatta, S.H., M.Hum	Partai Golkar	Anggota
12	Drs. Agun Gunanjar Sudarsa	Partai Golkar	Anggota
13	H.M. Hatta Mustafa, S.H.	Partai Golkar	Anggota
14	Drs. TM Nurlif	Partai Golkar	Anggota
15	H. Zain Badjeber, S.H.	PPP	Anggota
16	Drs. H. Lukman Hakim Saifuddin	PPP	Anggota
17	Dra. Khofifah Indar Parawansa M.Si	PKB	Anggota
18	Ir. Hatta Rajasa	Reformasi	Anggota
19	H. Patrialis Akbar, S.H.	Reformasi	Anggota
20	Hamdan Zoelva, S.H.	PBB	Anggota

21	Drs. Antonius Rahail	KKI	Anggota
22	Drs. H. Asnawi latief	Daulatul Ummah	Anggota
23	Drs. Gregorius Seto Harianto	PDKB	Anggota
24	Marsda Hendi Tjaswadi, S.H., S.E., M.B.A., C.N., M.Hum	TNI/Polri	Anggota
25	Dra. Valina Singka Subekti, M.A.	Utusan Golongan	Anggota

Susunan Keanggotaan PAH I BP-MPR 1999-2000

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Drs. Jakob Tobing, MPA.	PDIP	Ketua
2	Harun Kamil, S.H.	Utusan Golongan	Wakil Ketua
3	Drs. Slamet Effendy Yusuf, M.Si	Partai Golkar	Wakil Ketua
4	Drs. Ali Masykur Musa, M.Si	PKB	Sekretaris
5	Prof. Dr. JE. Sahetapy, S.H. M.H.	PDIP	Anggota
6	Ir. Pataniari Siahaan	PDIP	Anggota
7	Drs. Soewarno	PDIP	Anggota
8	H. Julius Usman, S.H.	PDIP	Anggota
9	Drs. Frans FH Matrutty	PDIP	Anggota
10	Drs. Harjono, S.H., M.C.L.	PDIP	Anggota
11	Hobbes Sinaga, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
12	Drs. Katin Subiyantoro	PDIP	Anggota
13	Dr. Drs. Muhammad Ali, S.H., Dip.Ed., M.Sc.	PDIP	Anggota
14	Mayjen. Pol. (Purn). Drs. Sutjipno	PDIP	Anggota
15	I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H.	PDIP	Anggota

16	Ir. Rully Chairul Azwar	Partai Golkar	Anggota
17	Drs. Theo L. Sambuaga, M.A.	Partai Golkar	Anggota
18	Andi Mattalatta, S.H., M.Hum	Partai Golkar	Anggota
19	H.M. Hatta Mustafa, S.H.	Partai Golkar	Anggota
20	Ir. Achmad Hafiz Zawawi, M.Sc.	Partai Golkar	Anggota
21	Drs. Agun Gunanjar Sudarsa	Partai Golkar	Anggota
22	Drs. Baharuddin Aritonang	Partai Golkar	Anggota
23	Drs. TM Nurlif	Partai Golkar	Anggota
24	Dr. H. Happy Bone Zulkarnaen	Partai Golkar	Anggota
25	Dra. Hj. Rosnaniar	Partai Golkar	Anggota
26	Drs. H. Amidhan	Partai Golkar	Anggota
27	H. Zain Badjeber, S.H.	PPP	Anggota
28	H. Ali Hardi Kiaidemak, S.H.	PPP	Anggota
29	Drs. H. Lukman Hakim Saifuddin	PPP	Anggota
30	H. Ali Marwan Hanan	PPP	Anggota
31	K.H. Yusuf Muhammad, Lc.	PKB	Anggota
32	Drs. Abdul Khaliq Ahmad	PKB	Anggota
33	Drs. K.H. HB. Syarief Muhammad Alaydarus	PKB	Anggota
34	Ir. A.M. Luthfi	Reformasi	Anggota
35	Ir. Hatta Rajasa	Reformasi	Anggota
36	H. Patrialis Akbar, S.H.	Reformasi	Anggota
37	Dr. Fuad Bawazier	Reformasi	
38	Hamdan Zoelva, S.H.	PBB	Anggota
39	Drs. Antonius Rahail	KKI	Anggota
40	Drs. H. Asnawi latief	Daulatul Ummah	Anggota
41	Drs. Gregorius Seto Harianto	PDKB	Anggota
42	Marsda. Hendi Tjaswadi, S.H., S.E., M.B.A., C.N., M.Hum	TNI/Polri	Anggota

43	Brigjen. Pol. Drs. Taufiqurrohman Ruki, S.H.	TNI/Polri	Anggota
44	Dra. Valina Singka Subekti, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
45	Dra. Inne E.A. Soekarso, APT.	Utusan Golongan	Anggota
46	Prof. Dr. H. Soedijarto, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
47	Sutjipto, S.H.	Utusan Golongan	Anggota

Susunan Keanggotaan PAH I BP-MPR 2000-2001

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Drs. Jakob Tobing, MPA.	PDIP	Ketua
2	Harun Kamil, S.H.	Utusan Golongan	Wakil Ketua
3	Drs. Slamet Effendy Yusuf, M.Si	Partai Golkar	Wakil Ketua
4	Drs. Ali Masykur Musa, M.Si	PKB	Sekretaris
5	Prof. Dr. JE. Sahetapy, S.H. M.H.	PDIP	Anggota
6	Ir. Pataniari Siahaan	PDIP	Anggota
7	Drs. Soewarno	PDIP	Anggota
8	H. Julius Usman, S.H.	PDIP	Anggota
9	Drs. Frans FH Matrutty	PDIP	Anggota
10	Drs. Harjono, S.H., M.C.L.	PDIP	Anggota
11	Hobbes Sinaga, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
12	Drs. Katin Subiyantoro	PDIP	Anggota
13	H. Haryanto Taslam	PDIP	Anggota
14	Mayjen. Pol. (Purn). Drs. Sutjipno	PDIP	Anggota
15	I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H.	PDIP	Anggota

16	Ir. Zainal Arifin	PDIP	Anggota
17	K.H. Achmad Aries Munandar, M.Sc.	PDIP	Anggota
18	Ir. Rully Chairul Azwar	Partai Golkar	Anggota
19	Drs. Theo L. Sambuaga, M.A.	Partai Golkar	Anggota
20	Andi Mattalatta, S.H., M.Hum	Partai Golkar	Anggota
21	H.M. Hatta Mustafa, S.H.	Partai Golkar	Anggota
22	Ir. Achmad Hafiz Zawawi, M.Sc.	Partai Golkar	Anggota
23	Drs. Agun Gunanjar Sudarsa	Partai Golkar	Anggota
24	Drs. Baharuddin Aritonang	Partai Golkar	Anggota
25	Drs. TM Nurlif	Partai Golkar	Anggota
26	Dr. H. Happy Bone Zulkarnaen	Partai Golkar	Anggota
27	Dra. Hj. Rosnaniar	Partai Golkar	Anggota
28	Drs. H. Amidhan	Partai Golkar	Anggota
29	H. Zain Badjeber, S.H.	PPP	Anggota
30	H. Ali Hardi Kiaidemak, S.H.	PPP	Anggota
31	Drs. H. Lukman Hakim Saifuddin	PPP	Anggota
32	H. Ali Marwan Hanan	PPP	Anggota
33	K.H. Yusuf Muhammad, Lc.	PKB	Anggota
34	Drs. Abdul Khaliq Ahmad	PKB	Anggota
35	Andi Najmi Fuadi, S.H.	PKB	Anggota
36	Ir. H. Erman Suparno, MBA.	PKB	Anggota
37	Ir. A.M. Luthfi	Reformasi	Anggota
38	H. Patrialis Akbar, S.H.	Reformasi	Anggota

39	Dr. Fuad Bawazier	Reformasi	Anggota
40	Hamdan Zoelva, S.H.	PBB	Anggota
41	Drs. Antonius Rahail	KKI	Anggota
42	Drs. H. Asnawi latief	Daulatul Ummah	Anggota
43	Drs. Gregorius Seto Harianto	PDKB	Anggota
44	Marsda. Hendi Tjaswadi, S.H., S.E., M.B.A., C.N., M.Hum	TNI/Polri	Anggota
45	Brigjen. Pol. Drs. Taufiqurrohman Ruki, S.H.	TNI/Polri	Anggota
46	Mayjen. TNI. Afandi, S.Ip.	TNI/Polri	Anggota
47	Irjen. Pol. Drs. I Ketut Astawa	TNI/Polri	Anggota
48	Dra. Valina Singka Subekti, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
49	Drs. Ahmad Zacky Siradj	Utusan Golongan	Anggota
50	Prof. Dr. H. Soedijarto, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
51	Sutjipto, S.H.	Utusan Golongan	Anggota

Susunan Keanggotaan Tim Ahli PAH I BP-MPR
2000-2001

Bidang	Nama
Politik	1. Prof. Dr. Maswadi Rauf, M.A. (Koordinator Bidang) 2. Dr. Bahtiar Effendy (Sekretaris Bidang) 3. Prof. Dr. Afan Gaffar, M.A. 4. Prof. Nazaruddin Sjamsuddin 5. Prof. Dr. Ramlan Surbakti, M.A. 6. Dr. Riswandha Imawan, M.A.

Hukum	1. Prof. Dr. Ismail Suny, S.H., MCL. (Ketua Tim Ahli) 2. Prof. Dr. Maria S. W. Sumardjono, S.H., MCL., MPA. (Wakil Ketua Tim Ahli) 3. Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignjo (Koordinator Bidang) 4. Satya Arinanto, S.H., M.H. (Sekretaris Bidang) 5. Prof. Dr. Hasyim Djalal, M.A. 6. Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. 7. Prof. Dr. Muchsan, S.H. 8. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M.H. 9. Prof. Dr. Suwoto Mulyosudarmo
Ekonomi	1. Prof. Dr. Mubyarto (Koordinator Bidang) 2. Dr. Sri Mulyani (Sekretaris Bidang) 3. Prof. Dr. Bambang Sudibyo 4. Prof. Dr. Dawam Rahardjo 5. Prof. Dr. Didik J. Rachbini 6. Dr. Sri Adiningsih 7. Dr. Syahrir
Agama, Sosial, dan Budaya	1. Dr. H. Nazaruddin Umar, M.A. (Sekretaris Tim Ahli) 2. Prof. Dr. Azyumardi Azra (Koordinator Bidang) 3. Dr. Komarudin Hidayat (Sekretaris Bidang) 4. Dr. Eka Darmaputera 5. Prof. Dr. Sardjono Jatiman
Pendidikan	1. Dr. Willy Toisuta (Koordinator Bidang) 2. Dr. Jahja Umar (Sekretaris Bidang) 3. Prof. Dr. Wuryadi, M.S.

Susunan Keanggotaan PAH I BP-MPR 2001-2002

No.	Nama	Fraksi	Kedudukan
1	Drs. Jakob Tobing, MPA.	PDIP	Ketua
2	Harun Kamil, S.H.	Utusan Golongan	Wakil Ketua
3	Drs. Slamet Effendy Yusuf, M.Si	Partai Golkar	Wakil Ketua
4	Drs. Ali Masykur Musa, M.Si	PKB	Sekretaris
5	K.H. Achmad Aries Munandar, M.Sc.	PDIP	Anggota
6	Prof. Dr. JE. Sahetapy, S.H. M.H.	PDIP	Anggota
7	Ir. Pataniari Siahaan	PDIP	Anggota
8	Drs. Soewarno	PDIP	Anggota
9	Drs. Frans FH Matrutty	PDIP	Anggota
10	Drs. Harjono, S.H., M.C.L.	PDIP	Anggota
11	Hobbes Sinaga, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
12	Drs. Katin Subiyantoro	PDIP	Anggota
13	Ir. Zainal Arifin	PDIP	Anggota
14	Mayjen. Pol. (Purn). Drs. Sutjipno	PDIP	Anggota
15	I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
16	H. Haryanto Taslam	PDIP	Anggota
17	Ir. Rully Chairul Azwar	Partai Golkar	Anggota
18	Drs. Theo L. Sambuaga, M.A.	Partai Golkar	Anggota
19	Andi Mattalatta, S.H., M.Hum	Partai Golkar	Anggota
20	Ir. Achmad Hafiz Zawawi, M.Sc.	Partai Golkar	Anggota
21	Drs. Agun Gunanjar Sudarsa	Partai Golkar	Anggota
22	Drs. Baharuddin Aritonang	Partai Golkar	Anggota
23	Drs. TM Nurlif	Partai Golkar	Anggota
24	Dr. H. Happy Bone Zulkarnaen	Partai Golkar	Anggota
25	Drs. H. Amidhan	Partai Golkar	Anggota
26	M. Akil Mochtar, S.H.	Partai Golkar	Anggota
27	H. Zain Badjeber, S.H.	PPP	Anggota
28	H. Ali Hardi Kiaidemak, S.H.	PPP	Anggota
29	Drs. H. Lukman Hakim Saifuddin	PPP	Anggota

30	H. Abdul Aziz Imran Pattisahusiwa, S.H.	PPP	Anggota
31	K.H. Yusuf Muhammad, Lc.	PKB	Anggota
32	Ir. H. Erman Suparno, MBA.	PKB	Anggota
33	Dra. Ida Fauziah	PKB	Anggota
34	Ir. A.M. Luthfi	Reformasi	Anggota
35	Dr. Fuad Bawazier	Reformasi	Anggota
36	H. Patrialis Akbar, S.H.	Reformasi	Anggota
37	Hamdan Zoelva, S.H.	PBB	Anggota
38	Drs. Antonius Rahail	KKI	Anggota
39	Drs. H. Asnawi latief	Daulatul Ummah	Anggota
40	Drs. Gregorius Seto Harianto	PDKB	Anggota
41	Mayjen. TNI. Afandi, S.Ip.	TNI/Polri	Anggota
42	Irjen. Pol. Drs. I Ketut Astawa	TNI/Polri	Anggota
43	Brigjen. TNI. Kohirin Suganda S., M.Sc.	TNI/Polri	Anggota
44	Drs. Ahmad Zacky Siradj	Utusan Golongan	Anggota
45	Prof. Dr. H. Soedijarto, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
46	Sutjipto, S.H.	Utusan Golongan	Anggota
47	H.M. Hatta Mustafa, S.H.	Utusan Daerah	Anggota
48	Ir. Januar Muin	Utusan Daerah	Anggota
49	Dra. Psi. Retno Triani Djohan, M.Sc.	Utusan Daerah	Anggota
50	Ir. Vincen T. Radja	Utusan Daerah	Anggota

BIODATA SINGKAT TIM PENYUSUN BUKU

PENGARAH

Moh. Mahfud MD	Ketua Mahkamah Konstitusi
Achmad Sodiki	Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi
M. Arsyad Sanusi	Hakim Konstitusi
Muhammad Alim	Hakim Konstitusi
Harjono	Hakim Konstitusi
Maria Farida Indrati	Hakim Konstitusi
Ahmad Fadlil Sumadi	Hakim Konstitusi
M. Akil Mochtar	Hakim Konstitusi
Hamdan Zoelva	Hakim Konstitusi

NARA SUMBER

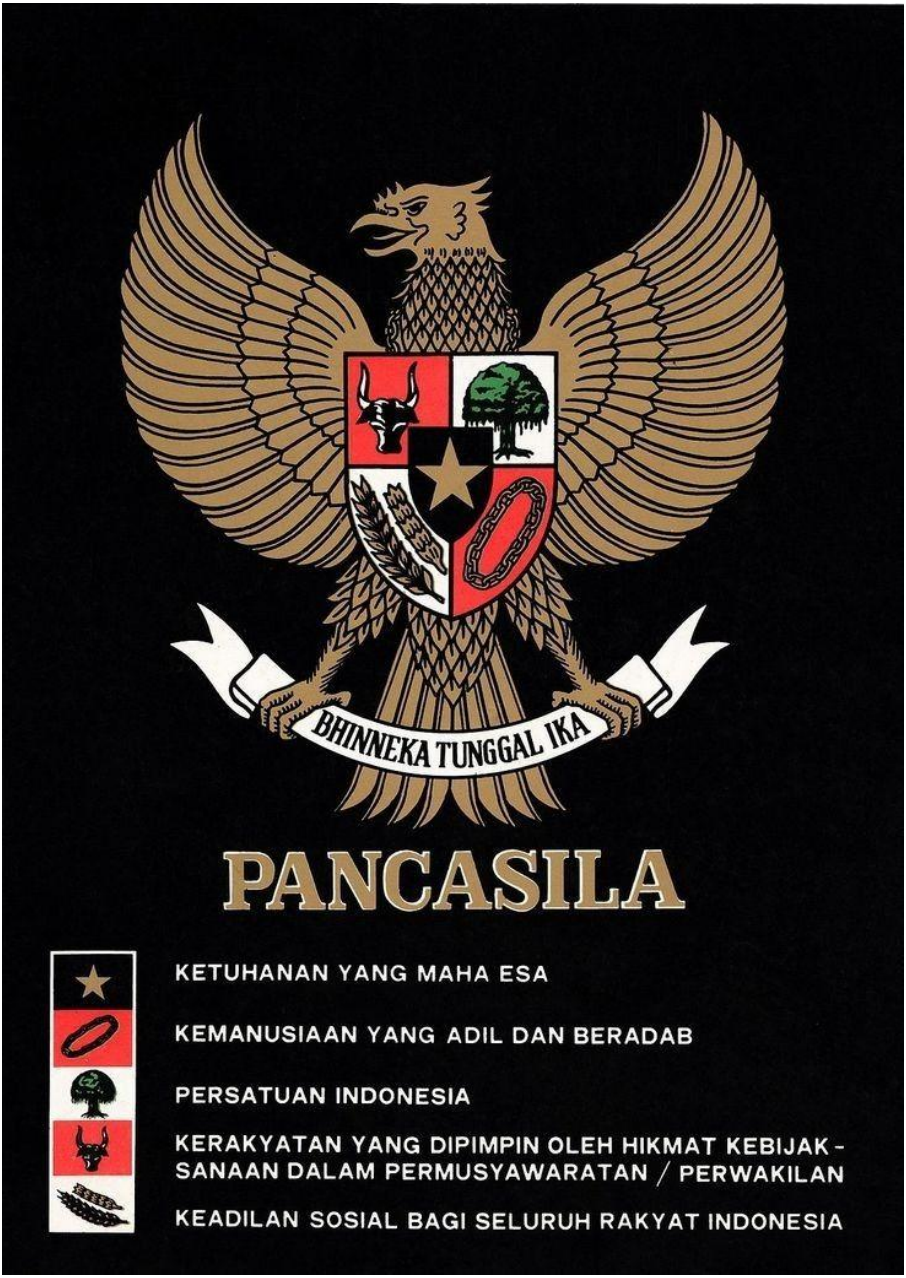
Harun Kamil	Ketua PAH III BP MPR 1999 & Wakil Ketua PAH I BP MPR (1999-2002)
Jakob Tobing	Ketua PAH I BP MPR (1999-2002)
Slamet Effendy Yusuf	Wakil Ketua PAH III BP MPR 1999 & Wakil Ketua PAH I BP MPR (1999-2002)
Hamdan Zoelva	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Lukman Hakim Saifuddin	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)

Sutjipno	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
A. M. Luthfi	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Sutjipto	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Ali Hardi Kiaidemak	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
M. Hatta Mustafa	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Zain Badjeber	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Agun Gunandjar Sudarsa	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Valina Singka Subekti	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2001)
Achmad Hafidz Zawawi	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Patrialis Akbar	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Asnawi Latief	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Soedijarto	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Frans FH. Matrutty	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
JE. Sahetapy	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Baharuddin Aritonang	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
G. Seto Harianto	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Fuad Bawazier	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Katin Subiyantoro	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
T.M. Nurlif	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Rully Chairul Azwar	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Amidhan	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)

I Ketut Astawa	Anggota PAH I BP MPR (2000-2002)
Ali Masykur Musa	Sekretaris PAH I BP MPR (1999-2002)
Ahmad Zacky Siradj	Anggota PAH I BP MPR (2000-2002)
Soewarno	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Patanari Siahaan	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Theo L. Sambuaga	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Andi Mattalatta	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Happy Bone Zulkarnaen	Anggota PAH I BP MPR (1999-2002)
Antonius Rahail	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Hendi Tjaswadi	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)
Ida Fauziyah	Anggota PAH III BP MPR 1999 & PAH I BP MPR (1999-2002)

PELAKSANA

Janedjri M. Gaffar	Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi
Zainal A. Hoesein	Panitera Mahkamah Konstitusi
Noor Sidharta	Kepala Biro Humas dan Protokol Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
Heru Setiawan	Kepala Subbagian Media Massa Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
Sri Handayani	Kepala Subbagian Protokol Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
Lulu Anjarsari P	Staf Publikasi Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
Miftakhul Huda	Staf Publikasi Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
Herman To	Staf Publikasi Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi


BHINNEKA TUNGGAL IKA
PANCASILA
KETUHANAN YANG MAHA ESA
KEMANUSIAAN YANG ADIL DAN BERADAB
PERSATUAN INDONESIA
KERAKYATAN YANG DIPIMPIN OLEH HIKMAT KEBIJAK-SANAAN DALAM PERMUSYAWARATAN / PERWAKILAN
KEADILAN SOSIAL BAGI SELURUH RAKYAT INDONESIA

BHINNEKA TUNGGAL IKA
MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI

Jl.Medan Merdeka Barat No.6 Jakarta Pusat
PO Box 999 JKT 10000
Telp. +62 21 23529000, Fax. +62 21 3520177
www.mahkamahkonstitusi.go.id
email: sekretariat@mahkamahkonstitusi.go.id